

Ali Abdul Wakhid

ADMINISTRASI DAN PEMBANGUNAN NASIONAL



Harakindo
Publishing

ADMINISTRASI DAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Ali Abdul Wakhid

PENERBIT



Harakindo Publishing
Bandar Lampung

ADMINISTRASI DAN PEMBANGUNAN NASIONAL

ISBN 978-602-1689-99-8

Ali Abdul Wakhid

Diterbitkan oleh



Harakindo Publishing (Anggota IKAPI)
Jl. Sentot Alibasya No. 1 Korpri Jaya Kec. Sukarama
Bandar Lampung, email: harakindo.lpg@gmail.com,
Telp. 0721-772539

Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang
All Rights Reserve

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis penulis

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah *harobbi* 'alamin, penulis bersyukur bahwa karya ini telah diselesaikan dengan seizin Allah SWT. Salawat dan salam semoga dilimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW., keluarga, sahabat, beserta pengikutnya.

Keberadaan administrasi negara untuk mendukung upaya pembangunan agar dapat lebih efektif dan efisien dalam melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program pemerintahan bagi pencapaian tujuan pembangunan nasional. Selama masa tersebut, sudah berkembang berbagai alur pemikiran bahkan berbagai paradigma-paradigma baru dalam administrasi negara.

Pembangunan suatu bangsa/nasional (*Nation Building*) meliputi berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, yang pada hakikatnya merupakan hasil kegiatan dari seluruh masyarakat. Administrasi negara adalah suatu administrasi bagi usaha pembangunan yang bersifat dinamis, logis, kreatif, inovatif dan mengupayakan perubahan berbagai aspek kehidupan masyarakat melalui berbagai pengerahan dan alokasi sumber daya untuk kegiatan pembangunan nasional. Secara lebih spesifik, administrasi negara berfungsi merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program pembangunan ke arah modernisasi, pembangunan bangsa (*Nation Building*) atau pembangunan manusia seutuhnya dan melaksanakannya secara efektif dan efisien dengan pendekatan multidisiplin.

Buku dengan judul Administrasi dan Pembangunan Nasional ini diharapkan dapat membantu mendobrak pemikiran banyak pihak baik kalangan akademis maupun non akademis untuk dapat memahami lebih jauh tentang berbagai hal yang menyangkut Administrasi negara. Penulis menyampaikan terima kasih kepada beberapa pihak yang telah banyak

memberikan masukan atas tersusunnya buku ini. Termasuk teman-teman senasib seperjuangan di manapun berada. Buku ini kupersembahkan kepada orang tua penulis, yaitu H. Muhammad Amin, Hj. Siti Aminah dan tak terlupakan juga kepada seseorang yang selalu mendukung penulis, istri tercinta Poppy Novitasari, S.Ag. dan anakku tersayang Muhammad Diyaulhaq Rais, Muhammad Multazam dan Raisa Mumtaza.

Demikianlah, akhirnya penulis mengharapkan saran dan masukan dari berbagai pihak demi kesempurnaan buku ini karena penyusun menyadari sepenuhnya bahwa dalam penyusunan buku ini tentunya belum sempurna. Oleh karena itu Penulis berharap kepada semua pihak untuk dapat memberikan kritik, saran, sambutan, dan masukan yang bersifat membangun dalam kesempurnaan buku ini.

Bandung, Agustus 2016

Ali Abdul Wakhid

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v

BAB 1 ADMINISTRASI NEGARA

A. Pengertian Administrasi Negara	1
B. Unsur dan fungsi Negara	6
C. Teori Administrasi Negara.....	34

BAB 2 ADMINISTRASI DAN PEMBANGUNAN

A. Pengertian Administrasi dan Pembangunan	40
B. Timbulnya Konsep Administrasi Pembangunan..	56
C. Karakteristik Administrasi Pembangunan	64
D. Administrasi Negara dan Administrasi Pembangunan	67

BAB 3 KONSEP PEMBANGUNAN NASIONAL

A. Pengertian Pembangunan Nasional	70
B. Pemahaman <i>tentang</i> Azas Pembangunan Nasional	77
C. Makna Perencanaan Pembangunan Nasional ...	80
D. Kritik Perencanaan Pembangunan Negara- Negara Dunia Ketiga	90
E. Aplikasi Pembangunan Nasional	93
F. Kontrol Pembangunan Nasional	95
G. Pentingnya Evaluasi Pembangunan Nasional....	99
H. Keterlibatan Administrasi Negara dalam Pembangunan Nasional	101

BAB 4 POTRET PEMBANGUNAN NASIONAL

A. Gambaran Umum Pembangunan di Indonesia ..	104
B. Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia ..	107
C. Peningkatan Pembangunan Ekonomi.....	109
D. Realisasi Pembangunan Di Daerah.....	113
1. Kebijakan Otonomi Daerah	115
2. Pemahaman Visi dan Konsep Otonomi Daerah	118
3. Kesalahpahaman tentang Otonomi Daerah...	123
E. Supremasi Hukum	141

F. Berpolitik dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia	147
BAB 5 PEMBANGUNAN DI BIDANG SOSIAL BUDAYA	
A. Kesejahteraan Sosial	149
B. Peranan Perempuan dalam pembangunan	152
C. Kesenian dan Pariwisata.....	158
BAB 6 GAYA KEPEMIMPINAN DAN KINERJA PEGAWAI MENUJU PEMBANGUNAN INDONESIA MASA DEPAN	
A. Teori Gaya Kepemimpinan	165
1. Situasi dan Kondisi Gaya Kepemimpinan	167
2. Kepemimpinan Gaya Otokrasi dan Gaya Demokrasi	169
B. Teori Kinerja	185
C. Hubungan Gaya Kepemimpinan dengan Kinerja	191
DAFTAR PUSTAKA	195

BAB I

ADMINISTRASI NEGARA

A. Pengertian Administrasi Negara

Kata "administrasi" dalam kehidupan sehari-hari bukan merupakan istilah baru. Istilah "administrasi" sering dipergunakan dalam berbagai macam pengertian, bahkan tidak jarang sering kali malah mengaburkan hakekat yang terkandung dalam istilah "administrasi" itu sendiri. Sebagai contoh ketika ada seorang murid SMA yang baru diwisuda - mengurus legalisasi ijazah, Kepala Sekolah mengatakan: "*Silahkan diurus di Bagian Administrasi saja*". Berbondong - bondong murid SMA bersama kawan-kawan, datang ke "*Bagian Administrasi*". Lama sekali menunggu "*Proses Administrasi*", hampir dua jam belum juga selesai, karena ternyata buku induk dan berkas surat-surat penting lainnya tidak ditemukan oleh bagian administrasi, akhirnya oleh "Bagian Administrasi" diminta datang kembali pada esok harinya. Sesampainya di rumah murid SMA tersebut bercerita kepada keluarganya, mengenai proses legalisasi ijazah. Mendengar cerita tersebut – terdengar celoteh dari salah satu anggota keluarga bahwa "Ternyata Adminstrasinya Kacau". Ada juga yang mengatakan "Oh ternyata adminstrasinya lambat".

Cerita diatas sebenarnya, akan dibawa kemana istilah administrasi ini? Karena dengan pernyataan-pernyataan di atas terkesan istilah administrasi mempertontonkan pengertian yang sangat membingungkan, berbelat – belit, kacau, formalitas dan lambat. Pengalaman diatas merupakan salah satu dari pemahaman masyarakat yang kurang memahami administrasi secara *holistik*, administrasi dipahami secara sempit dan *Negative Thinking*.

Sehubungan dengan itu untuk memahami Administrasi secara *holistik* maka perlu memahami kata dasar dari administrasi itu sendiri. Administrasi berdasarkan *etimologis* bersumber dari bahasa Latin, yang terdiri dari *ad* + *ministrare*, yang secara operasional berarti *melayani*, *membantu*, dan *memenuhi* (Hadari : 1994). Dalam bahasa

asalnya dari perkataan itu dapat terbentuk kata benda *administratio* dan kata sifat *administrativus*. Perkataan itu masuk ke dalam bahasa Inggris menjadi *administration* yang lebih banyak dikenal oleh para ilmuwan dan praktisi dewasa ini. Kemudian perkataan tersebut telah ikut memperkaya perbendaharaan bahasa Indonesia dengan ucapan yang tidak jauh bedanya dari kata asalnya dan disebut dengan perkataan "*administrasi*". Namun dalam kehidupan masyarakat sehari-hari di Indonesia dikenal juga perkataan "*administratie*" yang berasal dari bahasa Belanda, sebagai peninggalan sejarah masa lalu yang tidak mudah meninggalkannya.

Pengertian Administrasi yang dipergunakan sehari-hari dari bahasa Belanda, bersifat terbatas dan hanya mencakup sebagian kecil pengertian administrasi sesuai dengan perkembangannya sebagai disiplin ilmu di penghujung abad XX. Pengertian seperti itu perlu diketahui, meskipun sudah semakin pudar. Pengertian sempit yang keliru itu, menempatkan administrasi sama dengan "*TU* atau *tata usaha*". (Hadari : 1994)

Tata Usaha pada dasarnya tidak lebih merupakan kegiatan perkantoran, sehingga sering terjadi kekeliruan sebagai akibat peninggalan sejarah seperti telah dijelaskan di atas. Kekeliruan tersebut sering terjadi pada seseorang yang bermaksud mengatakan tempat kegiatan tata usaha suatu organisasi kerja, dengan menyebutnya "*Kantor Administrasi*". Dengan demikian Tata Usaha pada dasarnya berarti "Kegiatan menyusun keterangan-keterangan secara sistematis, dan pencatatan-pencatatannya secara tertulis untuk didokumentasikan agar mudah menemukannya bilamana akan dipergunakan lagi, baik secara terpisah-pisah maupun masih ada hubungan antara satu dengan yang lain atau sebagai keseluruhan yang tidak terpisahkan".

Pengertian seperti itu jika dianalogikan dengan pengertian administrasi secara sempit, maka kegiatannya tidak lain adalah pekerjaan tulis menulis, catat mencatat, menggandakan, menyimpan dan mengirim segala jenis

pekerjaan yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan untuk mewujudkan tugas pokok suatu organisasi. Pengertian sempit itu juga membawa pada gambaran yang kurang tepat mengenai arti dari administrasi itu sendiri. Dalam pengertian sempit itu kondisinya tidak lebih dari sebuah ruangan yang berisi meja dan kursi kerja, dengan sejumlah personel yang sibuk bekerja di antara tumpukan kertas, map, buku, sertifikat, surat berharga, materai dan segala sesuatu yang sifatnya formalitas.

Administrasi pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua pengertian;

1. Administrasi dalam arti sempit, yaitu berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda), yang meliputi kegiatan: catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, kegiatan menyusun keterangan-keterangan secara sistematis, dan pencatatan-pencatatannya secara tertulis untuk didokumentasikan, agar mudah menemukannya bilamana akan dipergunakan lagi, baik secara terpisah-pisah maupun sebagai keseluruhan yang tidak terpisahkan, dan segala sesuatu yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*). Jadi pengertian administrasi sebagai ketatausahaan (*clerical work*) adalah merupakan sebagian kecil dari administrasi. (Soewarno : 1994)
2. Administrasi dalam arti luas berasal dari kata *Administration* (bahasa Inggris). Di bawah ini akan dikemukakan beberapa pendapat, arti atau definisi administrasi dalam arti luas, yaitu:
 - a) Menurut **Leonard D. White**, (1926) dalam bukunya: *Introduction to the study of Public Administration*, memberikan definisi sebagai berikut:
"*Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale ... etc.*".
Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil ... dan sebagainya.

- b) **H. A. Simon** (1959) dan kawan-kawan, dalam bukunya: *Public Administration*, memberikan definisi sebagai berikut:
"Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals." Administrasi adalah kegiatan daripada kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama.
- c) **William H. Newman**, dalam bukunya: *Administrative Action* mengemukakan: *"Administration has been defined as the guidance, leadership and control of the effort of a group of individuals towards some common goal"*.
 Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan daripada usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tercapainya tujuan bersama.
- d) Menurut **Prajudi Atmosudirjo**. (1982)
 Administrasi merupakan suatu fenomena sosial, yaitu perwujudan tertentu dalam masyarakat modern. Eksistensi administrasi ini berkaitan dengan organisasi. Jadi, barang siapa hendak mengetahui administrasi dalam masyarakat ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, di situ terdapat administrasi.
- e) Menurut **Luther Gulick** (1937)
Administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives.
 Jadi, menurut Gulick administrasi berkenaan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.
- f) Menurut **The Liang Gie**
 Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam melakukan suatu kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.
- g) Menurut **Sondang P. Siagian** (1985)
 Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan

dari keputusan-keputusan yang telah diambil dalam pelaksanaan yang pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

h) Menurut **Hadari Nawawi** (1990)

Administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.

i) Menurut Pandangan Islam

Al-quran secara khusus tidak menyebutkan istilah administrasi, namun digunakan kata dalam bahasa Arab *yudabbiru* yang artinya mengarahkan, melaksanakan, mengelola, menjalankan, rekayasa, mengemudikan, penguasa, mengatur, bertugas, mengurus dengan baik, meng-ekonomiskan, membuat rencana, dan berusaha.

j) Menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia), administrasi diartikan dengan;

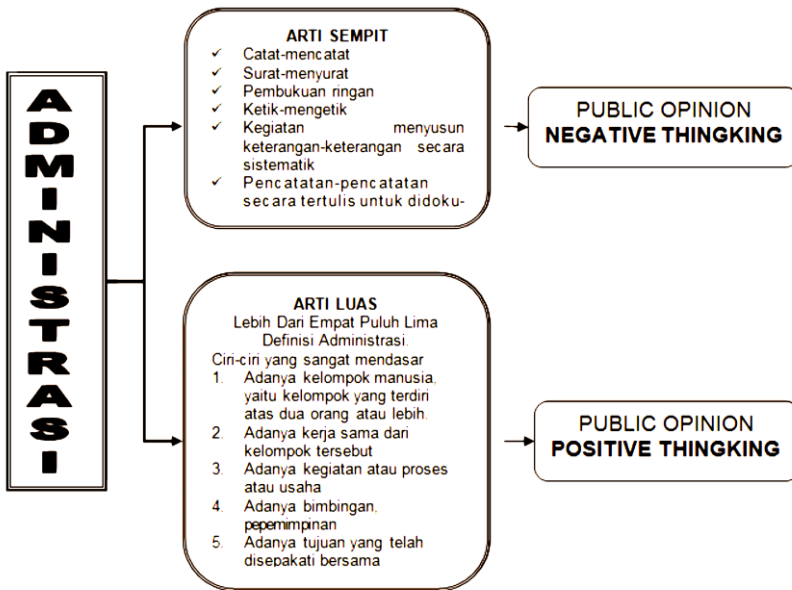
- a) Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi,
- b) Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan,
- c) Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan,
- d) Kegiatan kantor dan tata usaha.

Definisi para ahli tentang administrasi ini sangat banyak, bahkan **The Liang Gie** telah berhasil mengumpulkan lebih dari empat puluh lima definisi administrasi. Namun dari sekian banyak definisi administrasi ada beberapa ciri-ciri yang sangat mendasar atau suatu hal yang harus ada dalam administrasi yaitu;

1. Adanya kelompok manusia, yaitu kelompok yang terdiri atas dua orang atau lebih.
2. Adanya kerja sama dari kelompok tersebut
3. Adanya kegiatan atau proses atau usaha

4. Adanya bimbingan, kepemimpinan
5. Adanya tujuan yang telah disepakati bersama

Gambar 1.1
Pembagian Administrasi



B. Unsur-Unsur Negara

Negara merupakan konsep yang sangat kompleks. Kompleksitas konsep negara ini antara lain bersumber pada berbagai bentuk, fungsi maupun struktur yang sangat berbeda-beda yang dikaitkan dengan terminologi negara. Dalam salah satu implikasinya muncul berbagai perspektif teoritis tentang negara yang juga sangat berbeda-beda. Dari perspektif hukum internasional, misalnya, konsep negara sangat erat dikaitkan dengan karakter '*kedaulatan*', yang komponen-komponennya meliputi wilayah negara, aparat pemaksa serta penduduk. Dari perspektif politik, negara dipahami sebagai arena bagi berlangsungnya tawar-menawar, "perebutan kursi" dalam berbagai kepentingan. Sementara bagi seorang ekonom,

negara adalah kumpulan dari berbagai pelaku-pelaku ekonomi publik.

Tetapi, berbagai perspektif yang berbeda tentang negara, sebenarnya tetap memiliki akar pemikiran yang sama, yakni berangkat dari karakterisasi negara modern sebagaimana yang berkembang di Eropa. Salah satu aspek penting dari berbagai perspektif tersebut adalah pemahaman mengenai negara sebagai sebuah *sphere* yang terpisah dan dapat dengan mudah dibedakan dengan *sphere* yang lain.

Terdapat banyak definisi mengenai negara, yang semuanya mempunyai dasar pemikiran tersendiri dan latar belakang dari para ahli, yaitu;

- 1) **Aristoteles** menyatakan Negara adalah: perpaduan beberapa keluarga mencakupi beberapa desa, hingga pada akhirnya dapat berdiri sendiri sepenuhnya, dengan tujuan kesenangan dan kehormatan bersama.
- 2) Sedangkan **Cicero** pemikir Roma menegaskan Negara adalah: timbulnya pemikiran sehat masyarakat banyak yang bersatu untuk keadilan, dan berpartisipasi bersama dalam mencari keuntungan.
- 3) Dilain pihak Penulis **Francis Jean Bodin** mengatakan Negara adalah: asosiasi beberapa keluarga dengan kesejahteraan yang layak, dengan alasan yang sehat dan setuju untuk dipimpin oleh penguasa tertinggi.
- 4) **Phillimore** menyatakan Negara adalah: orang - orang yang secara permanen mendiami suatu wilayah tertentu, diatur dengan hukum-hukum kebersamaan, kebiasaan dan adat istiadat dalam satu kebijaksanaan.
- 5) **Gettell** menegaskan Negara adalah: komunitas oknum-oknum, secara permanen mendiami wilayah tertentu, menuntut dengan sah kemerdekaan diri dari luar dan mempunyai sebuah organisasi pemerintahan, dengan menciptakan dan menjalankan hukum secara menyeluruh dalam lingkungan.
- 6) Menurut **Jean Bodin**, Negara adalah suatu persekutuan dari keluarga dengan segala kepentingan yang dipimpin oleh akal dari suatu kuasa yang berdaulat.

- 7) Menurut **Hugo de Groot**, Negara adalah suatu persekutuan yang sempurna dari orang-orang yang merdeka untuk memperoleh perlindungan hukum.
- 8) Menurut **Bluntschli**, Negara adalah suatu diri rakyat yang disusun dalam suatu organisasi politik di suatu daerah tertentu.
- 9) Menurut **Hans Kelsen**, Negara adalah suatu susunan pergaulan hidup bersama dengan tata paksa.
- 10) Menurut **Leon Duguit**, Negara adalah kekuasaan orang-orang kuat yang memerintah orang-orang yang lemah dalam kekuasaan orang-orang kuat yang diperoleh karena faktor politik.
- 11) Menurut **Herman Finer**, Negara adalah organisasi kewilayahan yang bergerak di bidang kemasyarakatan dan kepentingan perseorangan dari segenap kehidupan yang multidimensional untuk pengawasan pemerintahan dengan legalitas kekuasaan tertinggi.
- 12) Menurut **Robert Mac Iver**, Negara adalah gabungan antara suatu sistem kelembagaan dengan organisasinya sendiri sehingga bila membahas tentang negara, kita cenderung selalu mengartikan lembaga dari suatu organisasi penyelenggara.
- 13) Menurut **Logemann**, Negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang penuh kewibawaan.
- 14) Menurut **Kranenburg**, Negara adalah suatu sistem dari tugas-tugas umum dan organisasi yang diatur dalam usaha untuk mencapai tujuan yang juga menjadi tujuan rakyat yang diliputinya, sehingga harus ada pemerintah yang berdaulat.
- 15) Menurut **Roger H. Soltau**, Negara adalah alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.
- 16) Menurut **Harold J. Laski**, Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat.

- 17) Menurut **Max Weber**, Negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam menggunakan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah.
- 18) Menurut **Miriam Budiardjo**, Negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat yang berhasil menuntut warganya untuk taat pada peraturan perundang-undangan melalui penguasaan monopolistik dari kekuasaan yang sah.
- 19) Menurut **Nasroen**, Negara adalah merupakan salah satu alat penting yang diadakan oleh manusia dan berada di tangan manusia itu sendiri.
- 20) Menurut **Djokosoetono**, Negara adalah suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia yang berada di bawah suatu pemerintah yang sama.

Dari berbagai definisi mengenai negara di atas dapat disimpulkan bahwa, negara adalah suatu kelompok persekutuan, alat organisasi kedaerahan dan kewilayahan, yang memiliki sistem politik yang melembaga dari rakyat, keluarga, desa, dan pemerintah yang lebih tinggi, terdiri dari orang-orang yang kuat memiliki monopoli, kewibawaan, daulat, hukum, dan kepemimpinan yang bersifat memaksa sehingga pada akhirnya memperoleh keabsahan dari luar dan dalam negeri; selanjutnya organisasi ini memiliki kewenangan untuk membuat rakyatnya tentram, aman, teratur, terkendali di satu pihak dan di lain pihak melayani kesejahteraan dalam rangka mewujudkan cita-cita bersama.

Terbentuknya suatu negara oleh beberapa ahli ilmu negara dan pemerintahan, dijelaskan melalui beberapa teori pembentukan negara mencakup;

- a) Teori Ketuhanan, dikemukakan oleh para pemikir yang mempunyai latar belakang agama. Pandangan ini negara dapat terbentuk atas kehendak atau ciptaan Tuhan Yang Maha Pencipta. Segala sesuatu yang ada dalam jagat raya ini termasuk di dalamnya suatu negara atau pemerintahan dalam arti luas, tidak mungkin timbul manakala tidak diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Pencipta.

- b) Teori Hukum Alam, teori ini mengemukakan bahwa negara dapat dibentuk oleh karena kemauan alam (muncul pada masa Plato dan Aristoteles). Dikatakan alamlah yang menciptakan negara, pemikiran ini bertitik tolak dari kondisi alam yang memungkinkan untuk timbulnya manusia yang selanjutnya berkembang dan terbentuklah suatu negara dan pemerintahan.
- c) Teori Perjanjian, mengemukakan hasil pemikiran tindak lanjut dari teori terdahulu yaitu teori Ketuhanan dan teori Hukum Alam, sebagaimana dikemukakan oleh para ahli antara lain **Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, dan JJ. Rousseau** misalnya mengetengahkan tentang teori perjanjian dalam bukunya *Du Contract Social*: "... Bahwa manusia telah sampai pada keadaan yang alami, menyebabkan perkelahian terhadap kekerasan-kekerasan yang tiap orang dapat menggunakan untuk tetap diam dalam keadaan demikian. Maka keadaan primitif itu tidak dapat berlangsung lebih lanjut; ..."

Suatu negara dapat diakui dan diterima keberadaannya apabila di dalam negara tersebut salah satu rakyatnya mempunyai satu pemerintahan yang berdaulat. Kedaulatan tersebut merupakan suatu kekuasaan yang dapat memaksakan kepada rakyat untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tindakan yang diatur atau dikeluarkan oleh pemegang kekuasaan. Sekarang dari manakah kekuasaan pemerintah tersebut diperoleh ?. Untuk menjawabnya kita lihat dan kita kaji beberapa pemikiran ilmu kenegaraan yang mengetengahkan teori tentang kedaulatan yaitu;

- a) Teori Kedaulatan Negara.

Teori ini dikembangkan oleh **Otto Mayer** dan **Jellineck**, yang mana pada intinya mazdhab ini menerangkan bahwa kedaulatan suatu negara sudah ada dan melekat pada negara tersebut sejak negara tersebut berdiri, dan menurut pemikiran teori kedaulatan negara ini, pemerintahan adalah alat negara, dalam melaksanakan tujuan negara. Teori ini disebut *Staat Souvereiniteit*.

b) Teori Kedaulatan
Tuhan.

Pemikiran teori ini berasal dari Filsuf Italia, yaitu Thomas Aquinas (1225-1274). Aquinas mengemukakan pemikirannya bahwa bentuk pemerintahan yang paling baik adalah *monarchi*, dan raja sebagai pemegang kekuasaan memperoleh anugerah kedaulatan yang diberikan oleh Tuhan, Raja selain sebagai penguasa rakyat juga sebagai hamba Tuhan, jadi seperti jiwa dan badan manusia. Akal rajalah yang harus memerintah manusia dan negara tersebut seadil-adilnya, sesuai dengan sifat Tuhan Yang Maha Adil. Dengan demikian peran Raja harus betul-betul berjiwa adil. Teori Kedaulatan Tuhan ini disebut *God Souvereiniteit*.

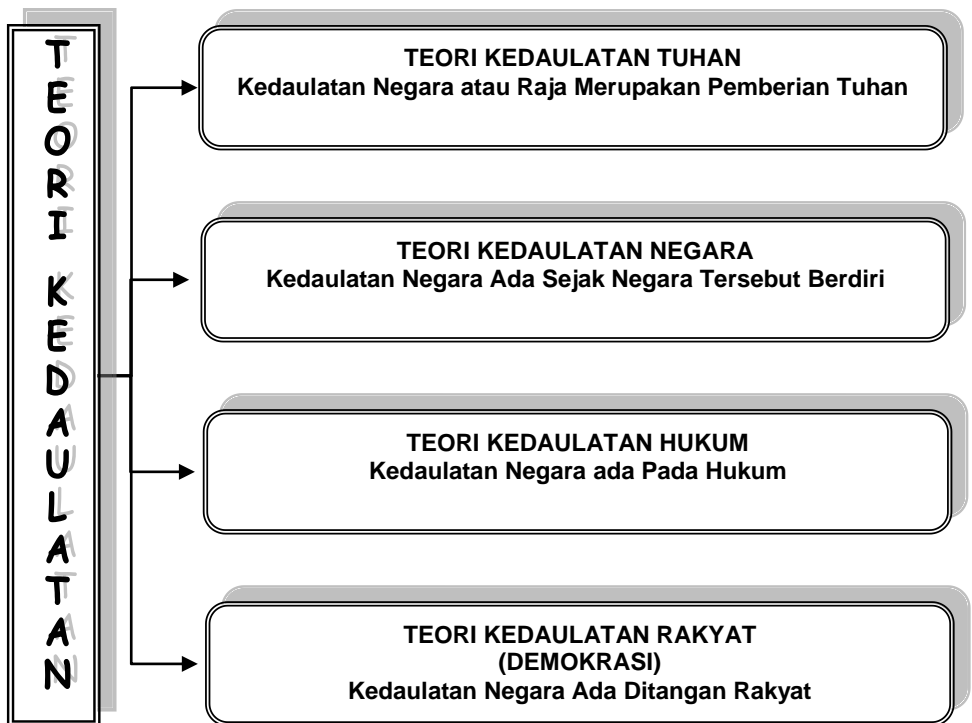
c) Teori Kedaulatan
Rakyat.

Pakar yang terkenal dari teori kedaulatan rakyat adalah **John Locke** (1632-1704), **Montesquieu** (1689 -1755) dan **JJ. Rousseau** (1712-1778) mereka sangat tepat dinamakan Bapak Demokrasi. Latar belakang pemikiran lahirnya teori kedaulatan ini akibat dari adanya tindakan yang sewenang-wenang dari para raja yang memerintah terhadap rakyatnya. Tindakan zalim yang dilakukan oleh raja tanpa adanya rasa tanggung jawab terhadap rakyat dan negaranya. Para pakar tersebut yang diberi nama Bapak Demokrasi berpendapat bahwa rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Para pemimpin pemerintahan tersebut bertindak atas kehendak rakyat, karena rakyatlah yang memberikan kedaulatan kepadanya. Peran rakyat, dalam artian dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat merupakan prinsip utama dalam pemerintahan yang bersifat demokratis, dari teori inilah kedaulatan rakyat dikembangkan. Teori ini disebut *Volks Souvereiniteit*.

d) Teori
Kedaulatan
Hukum.

Teori ini dikembangkan oleh **Immanuel Kant** (1724-1804), selanjutnya juga dikembangkan oleh **H. Krabe**. Dasar pemikiran **Kant** adalah bahwa negara terjadi karena adanya persetujuan sukarela dari rakyatnya. Kemauan rakyat adalah identik dengan kemauan negara yang selanjutnya menjelma menjadi Undang-undang (Hukum) sebagai kemauan rakyat. Teori Kedaulatan Hukum ini disebut dengan *Rechts Souvereiniteit*.

Gambar 1.2.
Teori Kedaulatan



Teori kedaulatan yang sudah diperinci menjadi empat bagian tersebut, merupakan fasilitator suatu negara untuk bisa mencapai suatu tujuan negara, yaitu; mensejahterakan rakyat. Dalam kontek negara Indonesia program pemerintah

merupakan aspirasi dari rakyat yang dituangkan dalam ketetapan-ketetapan, di Indonesia misalnya dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dalam sistem pemerintahan penyelenggaraan sangat dipengaruhi oleh bentuk suatu negara. Bentuk suatu negara, dibagi atas dua karakter, yaitu;

a) Negara kesatuan (*Unitary State*)

Yang dimaksud dengan negara Kesatuan yaitu negara dimana kekuasaan negara sepenuhnya dipegang oleh Pemerintahan pusat. Di dalam negara kesatuan dikenal adanya pembagian kekuasaan pemerintah secara desentralisasi maupun secara dekonsentrasi. Pembagian kekuasaan berdasarkan "desentralisasi" adalah pemberian kewenangan melalui urusan tertentu kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah), kepada Daerah Tingkat I maupun kepada Daerah Tingkat II. Sedangkan dekonsentrasi adalah penyerahan kekuasaan pusat kedalam wilayah tertentu dalam suatu negara kesatuan, pelaksana kekuasaan tersebut merupakan kepanjangan dari pemerintah pusat, di Indonesia dikenal dengan istilah kantor wilayah Departemen.

b) Negara Serikat (*Federation.*).

Sedangkan negara Serikat (*Federation*), adalah suatu negara yang terdiri dari gabungan negara-negara bagian, yang semula merupakan negara-negara bebas yang berdaulat dan merdeka atas wilayahnya, selanjutnya negara-negara tersebut menggabungkan diri, sehingga negara tersebut memberikan sebagian kekuasaannya kepada negara serikat atau pemerintahan federal. Kekuasaan yang diserahkan pada umumnya dibidang militer, luar negeri, keuangan dan dibidang lain yang dianggap perlu. Di dalam kedaulatannya lebih bersifat ke dalam, mengurus urusan dalam negeri.

Semua negara di dunia ini, untuk dapat diakui sebagai suatu negara yang sah dan berdaulat, maka harus dipenuhi beberapa syarat unsur negara, baik yang bersifat konstitutif

maupun yang mempunyai sifat deklaratif. Unsur negara yang bersifat konstitutif, adalah unsur negara yang memberikan ciri atau tanda adanya negara, jadi sifatnya mutlak harus ada, sehingga manakala salah satu dari unsur belum terpenuhi maka eksistensinya sebagai suatu negara akan sulit untuk dapat diterima. Yang termasuk ke dalam unsur konsitutif adalah :

1. Wilayah

Setiap negara menduduki tempat tertentu di muka bumi dan mempunyai perbatasan tertentu. Kekuasaan negara mencakup seluruh wilayah, tidak hanya tanah, tetapi juga angkasa, laut dengan berbagai kekayaan alam yang terdapat didalamnya. Dengan kemajuan teknologi dewasa ini, masalah wilayah lebih rumit daripada dimasa lampau. Sebagai contoh, jika pada masa lampau laut sejauh 3 Mil dari pantai (sesuai dengan jarak tembak meriam) dianggap sebagai perairan *territorial* yang dikuasai sepenuhnya oleh negara bersangkutan, untuk jaman sekarang penentuan jarak perairan dengan menggunakan peluru-peluru *missile* dalam penentuan jarak 3 Mil dari daratan suatu negara sudah tidak berlaku lagi. Oleh karena itu beberapa negara (termasuk Indonesia) mengusulkan agar perairan *territorial* diperlebar menjadi 12 Mil. Di samping itu kemajuan teknologi yang memungkinkan penambangan minyak serta mineral lain di lepas pantai, atau yang dinamakan "landas benua" (*Continental Shelf*) telah mendorong sejumlah besar negara untuk menuntut penguasaan atas Wilayah yang jauh lebih luas. Wilayah ini diusulkan selebar 200 Mil sebagai "*Economic Zone*" agar juga mencakup hak menangkap ikan dan kegiatan ekonomis lainnya.

Sebagai contoh kasus, pernah terjadi ketegangan antara Indonesia dengan Malasia mengenai perbatasan wilayah yang menggambarkan hubungan dua bangsa serumpun Indonesia-Malaysia kurang harmonis. Sejak Petronas, perusahaan minyak milik Malaysia, memberikan konsesi pengeboran minyak di lepas pantai Sulawesi yaitu di Blok Ambalat kepada Shell (perusahaan milik Inggris dan Belanda), hubungan kedua negara tetangga tersebut mengalami

ketegangan yang mencemaskan. Dalam pekan pertama Maret 2005, sudah beberapa kali kapal-kapal perang RI dan Malaysia berhadap-hadapan, nyaris baku tembak. Untung keduanya masih menahan diri. Seandainya salah satu pihak menembak, niscaya perang terbuka akan meletus. Jika sudah demikian, hubungan RI-Malaysia pun akan makin tegang dan menyeret konflik yang lebih luas.

Yang menjadi pertanyaan, kenapa Malaysia punya sikap senekat itu tanpa mengindahkan perbatasan wilayah yang sudah disepakati bersama antara kedua negara? Pertanyaan itu agaknya tak mudah dijawab. Banyak hal yang menyebabkan kenapa negeri Malasia itu tiba-tiba berambisi menduduki Ambalat. Salah satunya, karena di Blok Ambalat terkandung minyak dan gas bumi yang nilainya amat besar, mencapai miliaran dolar. Tapi ada alasan lain yang tampaknya menjadi pertimbangan dalam pendudukan Ambalat. Indonesia tengah mengalami krisis kepercayaan, korupsi, dan pengikisan dari dalam sehingga posisi Indonesia jika berkonflik dengan Malaysia niscaya akan kalah. Malaysia secara geografis dan populasi memang kecil, bukan tandingan Indonesia. Tapi dilihat secara militer khususnya jumlah peralatan militer canggih Malaysia unggul dibanding Indonesia. Malaysia punya uang, tak punya utang, dan sewaktu-waktu bisa membeli peralatan militer secara kontan. Jadi meski secara kuantitas dia kecil, tapi secara kualitas dia besar.

Dari sini tampaknya bisa dimengerti mengapa Malaysia punya keberanian menantang Indonesia. Belum lagi posisi Malaysia sebagai anggota Negeri Persemakmuran di bawah Kerajaan Inggris. Di antara negara-negara anggota persemakmuran (*Commonwealth States*), termasuk di dalamnya Australia dan Kanada ada traktat kerjasama militer jika terjadi serangan kepada salah satu negara anggotanya.

Dari gambaran di atas, barangkali bisa dimengerti kenapa Malaysia suka "mempermainkan" Indonesia untuk uji coba. Uji coba tersebut dilakukan Malaysia dengan menunggu momen yang tepat. Sebagai gambaran, bisa melihat uji coba Malaysia dalam penguasaan Pulau Sipadan dan Ligitan. Ketika Bung

Karno masih berkuasa berani menggertak Malaysia, negeri itu seakan tiarap. Pada tahun 1961, Indonesia memberikan konsesi penambangan minyak kepada berbagai perusahaan, termasuk Shell. Malaysia hanya menonton, tak berani berbuat apa-apa. Maklumlah Bung Karno terkenal dengan keberaniannya melawan penjajah. Jangankan Malaysia, Inggris dan AS pun ditantanginya.

Ketika Indonesia diperintah Soeharto, Malaysia bikin uji coba lagi. Kuala Lumpur tahun 1979 membuat peta Malaysia dengan memasukkan Pulau Sipadan dan Ligitan. Tahun 1980, Indonesia protes. Protes itu diikuti Singapura, Filipina, Thailand, Vietnam, Cina, Taiwan, dan Inggris. Malaysia tak berani berbuat lebih jauh dari sekadar membuat peta. Tapi, tiba-tiba tahun 2000, Malaysia membawa masalah dua kepulauan itu ke *International Court of Justice (ICJ)*. Rupanya selama 'sembunyi' itu, Malaysia mempersiapkan segalanya untuk membawa kasus Sipadan dan Ligitan ke ICJ. Indonesia yang saat itu sedang berada di titik nadir secara ekonomi, politik, dan militer setelah tumbanganya Orde Baru, tak siap menghadapi tuntutan Malaysia. Akhirnya pada tahun 2002, ICJ memutuskan Malaysia sebagai pemilik kedua pulau tersebut.

Dalam mempelajari wilayah sesuatu negara perlu diperhatikan beberapa variabel, antara lain besar kecilnya suatu negara. Menurut hukum internasional, berdasarkan prinsip "*the sovereign equality of nations*", semua negara sama martabatnya. Tetapi dalam kenyataannya negara kecil sering mengalami kesukaran untuk mempertahankan kedaulatannya, apalagi kalau tetangganya adalah negara besar. Sebagai contoh adalah beberapa negara Amerika Latin yang berdekatan dengan Amerika Serikat, dan beberapa negara Eropa Timor yang berdekatan dengan Uni Soviet. Jadi, negara-negara kecil selalu berkepentingan untuk memelihara hubungan baik dengan tetangganya, agar kemerdekaannya tetap dihormati. Sebagai contoh negara Swiss tetap merdeka selama dua kali Perang Dunia.

Di lain pihak, negara yang luas wilayahnya menghadapi bermacam-macam masalah, apalagi kalau mencakup berbagai

suku bangsa, ras dan agama. Begitu juga mengenai faktor geografis, seperti iklim dan sumber alam merupakan variabel yang perlu diperhitungkan. Perbatasan merupakan suatu permasalahan, apakah perbatasannya merupakan perbatasan alamiah (laut, sungai, gunung), apakah tidak mempunyai hubungan dengan laut sama sekali (*land-locked*), atau apakah negara itu merupakan benua atau nusantara. Indonesia dewasa ini mempelopori gagasan *Wawasan Nusantara*, bahwa semua perairan antara pulau-pulau beserta selat dan muara sungai dianggap perairan pedalaman (*internal waters*).

2. Penduduk

Setiap negara mempunyai penduduk, dan kekuasaan negara menjangkau terhadap semua penduduk dalam wilayahnya. Dalam mempelajari soal penduduk ini, perlu diperhatikan faktor-faktor seperti kepadatan penduduk, tingkat pembangunan, tingkat kecerdasan, homogenitas, dan masalah nasionalisme.

Hubungan antar dua negara yang sama tingkat industrinya dan lebih sedikit penduduknya sering dipandang lebih lemah kedudukannya daripada negara yang banyak penduduknya, seperti keberadaan negara Perancis terhadap negara Jerman dalam Perang Dunia II. Sebaliknya, negara yang padat penduduknya (India, Cina) menghadapi persoalan bagaimana menyediakan fasilitas yang cukup sehingga rakyatnya dapat hidup secara layak. Di masa lampau ada negara yang mempunyai kecenderungan untuk memperluas wilayahnya melalui ekspansi. Pada dewasa ini cara yang dianggap lebih layak adalah peningkatan produksi atau menyelenggarakan program-program keluarga berencana untuk membatasi pertumbuhan penduduk. Dalam memecahkan persoalan semacam ini faktor-faktor seperti tinggi atau rendahnya tingkat pendidikan, kebudayaan dan teknologi dengan sendirinya memainkan peranan penting.

Penduduk dalam suatu negara biasanya menunjukkan beberapa ciri khas yang membedakannya dari bangsa lain. Perbedaan ini nampak misalnya dalam kebudayaan dan nilai-nilai politik atau identitas nasionalnya. Kesamaan dalam sejarah, misalnya selama lebih dari tiga ratus tahun menjadi

tanah jajahan, kesamaan bahasa, kesamaan kebudayaan, kesamaan suku-bangsa dan kesamaan agama merupakan faktor-faktor yang mendorong ke arah terbentuknya persatuan nasional dan identitas nasional yang kuat. Akan tetapi setiap faktor tersebut tidak cukup untuk menjamin persatuan bangsa, sedangkan di pihak lain perbedaan-perbedaan tersebut juga tidak menutup kemungkinan untuk berkembangnya persatuan yang kokoh. Misalnya negara Swiss mempunyai empat bahasa, India malahan mempunyai enam belas bahasa resmi, akan tetapi kedua negara tersebut sampai sekarang masih tetap bersatu. Belgia memiliki dua bahasa dan dua agama, tetapi sampai sekarang berhasil mempertahankan persatuan. Sebaliknya Inggris dan Amerika Serikat mempunyai bahasa yang sama, akan tetapi merupakan dua bangsa yang terpisah. Begitu pula Pakistan, yang didirikan dengan alasan untuk mempersatukan semua daerah India yang mempunyai mayoritas penduduk beragama Islam, akhirnya pada tahun 1971 terpecah menjadi dua. Hal ini menunjukkan bahwa kesamaan agama pada dasarnya tidak menjamin terpeliharanya persatuan bangsa. Indonesia merupakan contoh di mana bermacam-macam suku bangsa dengan adat-istiadat dan agama yang berbeda-beda, dapat tetap bersatu sampai sekarang.

3. Pemerintah

Setiap negara mempunyai suatu organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk di wilayahnya. Keputusan-keputusan ini antara lain berbentuk Undang-undang dan peraturan-peraturan. Pemerintah bertindak atas nama negara dalam menyelenggarakan kekuasaan dan bermacam-macam kebijaksanaan ke arah tercapainya tujuan-tujuan masyarakat dilaksanakan sambil menertibkan hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat. Negara mencakup semua penduduk, sedangkan pemerintah mencakup hanya sebagian kecil, sering berubah, sedangkan negara terus bertahan kecuali kalau diambil alih oleh negara lain. Kekuasaan pemerintah biasanya dibagi atas kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

4. Kedaulatan

Kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi untuk membuat Undang-undang dan melaksanakannya dengan segala cara walaupun dengan cara paksaan. Negara mempunyai kekuasaan tertinggi untuk memaksa semua penduduknya agar mentaati Undang-undang serta peraturan-peraturannya. Di samping itu negara mempertahankan kemerdekaannya terhadap serangan-serangan dari negara lain dalam mempertahankan kedaulatan ke luar (*external sovereignty*). Untuk itu negara menuntut loyalitas yang mutlak dari warga negaranya. Kedaulatan merupakan suatu konsep yuridis, dan konsep kedaulatan ini tidak selalu sama dengan komposisi dan letak dari kekuasaan politik. Kedaulatan yang bersifat mutlak sebenarnya tidak ada, sebab pimpinan kenegaraan (raja atau diktator) selalu terpengaruh oleh tekanan-tekanan dan faktor-faktor yang membatasi penyelenggaraan kekuasaan secara mutlak. Apalagi kalau menghadapi masalah dan hubungan internasional, perjanjian-perjanjian internasional pada dasarnya membatasi kedaulatan suatu negara. Kedaulatan umumnya dianggap tidak dapat dibagi-bagi, tetapi di dalam negara federal sebenarnya kekuasaan dibagi antara negara dan negara-negara bagian.

Bagi masyarakat di negara-negara yang sedang berkembang, modal bangsa yang dipandang sangat penting adalah modal yang mencerminkan harga diri dan martabat bangsa. Salah satu di antaranya adalah kedaulatan yang menempatkan bangsa yang bersangkutan sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Pentingnya kedaulatan sebagai modal bangsa untuk membangun memang amat penting, paling tidak kalau ditinjau dari segi psikologi bangsa.

Pada gilirannya, rasa harga diri dan martabat tinggi itu merupakan motivasi kuat untuk bertekad memperbaiki nasib dengan mengandalkan, kekuatan nasional sendiri, meskipun pada umumnya disadari pula bahwa dalam pergaulan bangsa-bangsa di dunia dewasa ini, kedaulatan dan tekad untuk mandiri masih harus disertai pula oleh persahabatan dan hubungan baik dengan berbagai negara –

negara yang ada di dunia.

Dalam hubungan ini, satu hal yang kiranya patut diingat ialah kenyataan sejarah bahwa bangsa-bangsa yang mendiami negara-negara yang tergolong sedang membangun pada umumnya sangat bangga dengan sejarahnya yang panjang, kebudayaannya yang tinggi dan nilai-nilai sosialnya yang telah membudaya untuk jangka waktu yang cukup lama.

Digabung dengan kedaulatan, kenyataan sejarah itu dapat merupakan kekuatan ampuh dalam penyelenggaraan pembangunan nasional yang arahnya ditegaskan melalui perumusan kebijaksanaan dan strategi pembangunan nasional yang tepat.

Keempat unsur negara tersebut merupakan unsur konstitutif, yaitu unsur negara yang harus ada, manakala salah satu tidak ada atau tidak dipenuhi maka dapat dikatakan bahwa negara tersebut eksistensinya tidak ada.

Sedangkan unsur negara yang bersifat deklaratif, hanyalah pelengkap untuk memenuhi kepentingan pergaulan internasional. Dengan tidak terpenuhinya unsur negara yang bersifat deklaratif tidak akan menghilangkan eksistensi sebagai suatu negara. Unsur negara yang bersifat deklaratif mencakup :

- a) Adanya tujuan negara.
- b) Adanya Undang-undang Dasar.
- c) Adanya pengakuan dari negara lain baik secara *de jure* maupun secara *de facto*.
- d) Masuknya negara dalam perhimpunan bangsa-bangsa misalnya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), OPEC, KAA, ITU, UNICEF, UNESCO maupun ASEAN.

Keseluruhan unsur tersebut manakala tidak terpenuhi, maka tidak akan mengurangi eksistensi negara tersebut. Misalnya negara Taiwan, Israel yang tidak memperoleh pengakuan dari negara Republik Indonesia, akan tetapi dilain pihak kedua negara tersebut dapat kita lihat dengan nyata keberadaannya di dunia, bahkan seperti Taiwan dalam hal perdagangan menguasai beberapa pasaran dunia termasuk Indonesia.

Gambar 1.3.
Unsur – Unsur Negara



Dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan negara sebagaimana disebutkan di dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka diselenggarakan fungsi-fungsi negara yang dilaksanakan oleh Lembaga-lembaga Negara.

Pembentukan Lembaga-lembaga Negara dengan tugas

dan kewenangannya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada dasarnya adalah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi negara yaitu: (SANRI : 1997)

- 1) Fungsi Konstitutif ialah fungsi menyelenggarakan kedaulatan rakyat, menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara.
Fungsi ini dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 1 ayat (2) jo Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945).
- 2) Fungsi Eksekutif ialah menyelenggarakan kekuasaan Pemerintahan negara.
Fungsi ini dilaksanakan oleh Presiden (Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945).
- 3) Fungsi Legislatif ialah membentuk Undang-Undang.
Fungsi membentuk Undang-undang ini dilaksanakan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) jjs. Pasal 20, Pasal 21 Undang-Undang Dasar 1945).
- 4) Mengawasi Pelaksanaan Tugas Pemerintah
Fungsi mengawasi / fungsi kontrol terhadap tindakan Presiden dilaksanakan oleh DPR Pasal 20 ayat (1) dan Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945).
- 5) Fungsi Yudikatif ialah menyelenggarakan kekuasaan kehakiman.
Fungsi ini dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (Pasal 24 dan 25 Undang-Undang Dasar 1945).
- 6) Fungsi Auditif ialah menyelenggarakan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara yang dikelola oleh Pemerintah.
Fungsi ini dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BEPEKA) (Pasal 23 ayat (5) Undang-undang Dasar 1945)
- 7) Fungsi Konsultatif ialah memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan mengajukan usul, saran dan pertimbangan kepada Pemerintah.

Fungsi ini dilaksanakan oleh Dewan Pertimbangan Agung (Pasal 16 Undang-Undang Dasar 1945).

Seperti halnya dengan istilah administrasi, istilah administrasi negara juga mempunyai berbagai macam definisi. Tetapi, apabila kita telaah lebih mendalam definisi-definisi mengenai administrasi negara di angkat dari dua pola kerangka pemikiran.

1. Administrasi negara dipandang sebagai satu kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah yakni lembaga eksekutif.

Pendapat ini di dukung oleh suatu kasus yang kaji oleh Dimock yang mencatat bahwa "W. F. Willoughby (salah satu ahli administrasi negara) mendefinisikan bahwa "*Administrative Function Is The Function Of Actually Administering The Judicial Branches Of Government*". Apa yang dikatakan oleh Willoughby ini menunjukkan suatu pemahaman bahwa administrasi negara itu hanya berkaitan dengan fungsi - fungsi untuk melaksanakan hukum yang telah ditetapkan oleh DPR dan telah ditafsirkan oleh lembaga pengadilan. Dengan pola pikir yang sama, sarjana lain juga menyatakan bahwa "*Public Administration As A Field Is Mainly Concerned With The Means For Implementing Political Values*" (administrasi negara sebagai satu bidang studi berkaitan terutama dengan sarana-sarana untuk melaksanakan nilai-nilai atau keputusan politik).

2. Administrasi negara lebih luas dari sekedar pembahasan mengenai aktivitas-aktivitas lembaga eksekutif saja.

Menurut Pendapat yang kedua ini, administrasi negara membahas mengenai seluruh aktivitas dari ketiga cabang pemerintahan, yakni Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, yang semuanya itu bermuara pada fungsi untuk memberikan pelayanan public. Pendapat ini didukung oleh Caiden (1986) yang mengatakan bahwa " Administrasi negara meliputi setiap bidang dan aktivitas yang menjadi sasaran kebijaksanaan pemerintah, termasuk proses formal dalam kegiatan-kegiatan DPR, fungsi-fungsi, yang

berlaku dalam lingkungan pengadilan, dan kegiatan dari lembaga-lembaga militer".

Dua pola pemikiran diatas, melatar belakangi pendapat para ahli dalam memberikan definisi mengenai administrasi negara, di antaranya adalah sebagai berikut;

1. Menurut **Edward H. Litchfield**

Administrasi negara adalah Suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam Badan-Badan pemerintahan diorganisir, diperlengkapi tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan dan dipimpin.

2. Menurut **Dwight Waldo**

Administrasi negara adalah Manajemen dan organisasi dari pada manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan Pemerintah.

3. Menurut **John M. Pfiffner** dan **Robert V. Presthus**

Public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques large number of people.

Administrasi Negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahannya kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

4. Menurut **Felix A. Nigro** dan **Lloyd G. Nigro**

Public Administration is cooperative group effort in public setting.

Administrasi Negara adalah suatu kerja sama kelompok dan lingkungan pemerintahan.

5. Menurut **Prajudi Atmosudirdjo**

Administrasi Negara adalah administrasi dari negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.

6. Menurut **Arifin Abdulrachman**

Administrasi Negara adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara.

7. Menurut **Marshall E. Dimock**, **Gladys O. Dimock**, dan **Louis W. Koenig**

Administrasi Negara adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.

8. Menurut **George J. Gordon**

Administrasi Negara dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh Badan legislatif, eksekutif, serta peradilan.

Administrasi negara merupakan bagian species dari administrasi, dimana implementasinya tidak bisa lepas hubungannya dengan fungsi pemerintahan, setiap negara termasuk Indonesia mengenal adanya perbedaan fungsi - fungsi politisi dan administrasi dalam pemerintahan. Adanya dikotomi fungsi pemerintahan tersebut mempunyai pengaruh terhadap perkembangan ilmu administrasi negara, pengaruh tersebut bisa menguntungkan dan bisa merugikan, dan di sisi lain menekankan pentingnya, administrasi negara.

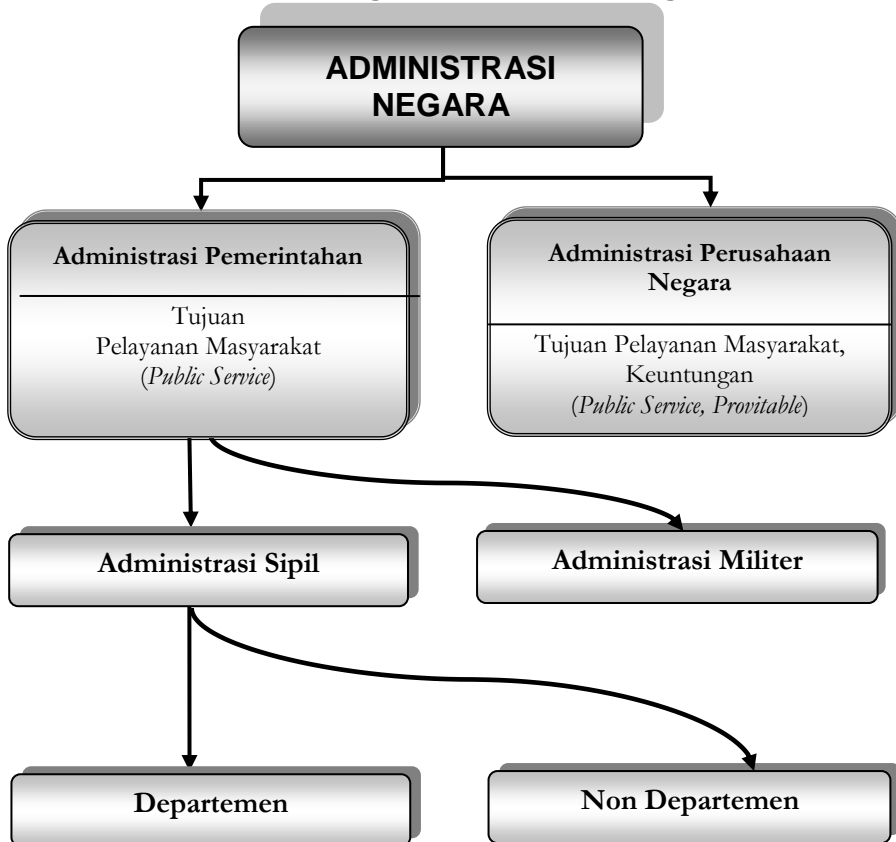
Proses penyelenggaraan negara dapat dilihat dari cara berpikir penyelenggara negara, dan dapat dilihat fungsi yang bersifat politis dan bersifat administratif sehingga diperlukan adanya pemisahan satu dengan yang lainnya walaupun sama-sama untuk mencapai tujuan negara, hal tersebut bisa berpengaruh dalam prosesnya yaitu adanya perbedaan persepsi yang terkadang dapat terjadi.

Administrasi Negara dapat dibagi menjadi administrasi pemerintahan dan administrasi perusahaan negara. Administrasi pemerintahan dapat dikelompokkan lagi menjadi administrasi sipil dan administrasi militer. Dalam administrasi sipil yaitu aktivitas yang dilakukan oleh lembaga departemen maupun non departemen sampai pada tingkat Kecamatan, Lurah dan Desa. Sedangkan administrasi militer adalah seluruh aktivitas yang dilaksanakan oleh fungsi kesatuan dalam lingkungan angkatan bersenjata. Tujuan pokok administrasi pemerintahan ini adalah memberikan pelayanan pada masyarakat. (Ermaya : 1998)

Sedangkan administrasi perusahaan negara, meliputi bidang tugas usaha dari modal pemerintah, seperti

transportasi, industri strategis, asuransi, perbankan dan perusahaan lainnya. Tujuan administrasi perusahaan negara ini adalah mencari keuntungan dan pelayanan.

Gambar. 1.4.
Pembagian Administrasi Negara



Negara yang sedang membangun, dengan cepat mengembangkan fungsi birokrasinya sesuai dengan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Sistem administrasi negara yang terjalin dalam rangka menjalin hubungan dengan masyarakat dan melaksanakan berbagai program pembangunan. Kesulitan yang dihadapi dalam memberikan pelayanan antara lain adalah mewujudkan koordinasi di antara unsur-unsur yang satu dengan yang lainnya, yang

saling berkaitan. Keengganan memberikan kewenangan dari struktur yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah sehingga mengakibatkan keterlambatan kerja, kekakuan, gaya kepemimpinan otoriter, keengganan bawahan untuk mengambil inisiatif.

Pada negara yang sedang berkembang fungsi administrasi masih belum berjalan secara baik, karena antara lain sikap sewenang-wenang kepada masyarakat, korupsi, kolusi, nepotisme dan perhitungan terhadap kelestarian alam yang masih kurang, sehingga kurang terantisipasi.

Seperti hasil penelitian PERC (*Political and Economic Risk Consultancy, 2000*) yang menempatkan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi dan sarat kronisme dengan skor 9,91 untuk korupsi dan 9,09 untuk kronisme diantara negara-negara Asia; dengan skala penilaian yang sama antara nol yang terbaik hingga sepuluh yang terburuk. Hasil penelitian tersebut, menempatkan Indonesia pada peringkat bawah atau tergolong pada negara dengan tingkat korupsi yang sangat parah. Selain itu, menurut penelitian tersebut, masalah korupsi juga terkait erat dengan birokrasi. Dalam hubungan ini birokrasi Indonesia dinilai termasuk terburuk. Di tahun 2000 Indonesia memperoleh skor 8 (yaitu kisaran skor nol untuk terbaik dan 10 untuk yang terburuk) yang berarti jauh dibawah rata-rata kualitas birokrasi di negara-negara Asia. Terpuruknya Indonesia dalam kategori korupsi dan birokrasi, juga dilengkapi dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh PERC (2001) dan *Price Water House Cooper* (2001) tentang ranking negara-negara Asia dalam implementasi *good governance*. Indonesia menempati ranking / urutan ke 89 dari 91 negara yang disurvei; dan dari sisi *competitiveness* Indonesia menempati urutan ke-49 dari 49 negara yang diteliti. Berbagai fenomena dan sejarah perkembangan korupsi di Indonesia tersebut menunjukkan adanya kaitan erat antara KKN dengan perilaku kekuasaan dan birokrasi yang melakukan penyimpangan.

Begitu juga dengan pemanfaatan sumber daya alam Indonesia, penggunaan kayu glondong dari hutan

Indonesia yang sebelumnya mengeksport sampai pada tahun 1996 tepatnya awal permulaan tahun, sekarang Indonesia sudah harus mengimport kayu glondongan, karena produsen yang mempergunakan bahan mentah kayu glondongan kekurangan bahan.

Proses pengelolaan investasi sumber daya alam dan sumber daya lainnya dalam sistem administrasi negara tersebut biasanya mampu memberikan imbalan yang rendah baik dari sudut pandang ekonomi maupun politik, dalam kasus tertentu birokrasi Indonesia dihadapkan pada berkembangnya ilmu dan pengetahuan teknologi dari pengaruh globalisasi, di sisi lainnya dukungan terhadap kesejahteraan birokrat sangat lemah, inisiatif dapat muncul sedikit ke permukaan manakala birokrat ditekan karena kekuatan. Seharusnya inisiatif muncul karena atas dasar kesadaran tuntutan dari dalam diri birokrat.

Upaya pemberantasan korupsi yang selama lebih dari 40 tahun telah dilakukan, baik pada era Orde Lama dan Orde Baru, maupun pada era reformasi sekarang ini, belum menunjukkan hasil seperti yang kita harapkan. KKN yang merupakan penyakit kronis Orde Baru, berkembang menjadi neo-KKN di orde transisi sekarang ini. Sebenarnya pemberantasan KKN telah menjadi agenda utama gerakan reformasi yang bergulir sejak tahun 1998. Beberapa perangkat hukum yang mengatur soal pemberantasan KKN dan menciptakan aparat pemerintah yang bersih dan bertanggungjawab yang ditetapkan sejak tahun 1998 antara lain adalah Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN; Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN; dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan upaya pemberantasan korupsi adalah antara lain Keppres Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsmen Nasional, sebagai tindak lanjut dari Keppres Nomor 155 Tahun

1999 tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsmen Nasional; PP Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah; PP Nomor 56 Tahun 2000 tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; PP Nomor 274 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan Tap MPR Nomor VI/MPR/2001 yang intinya menumbuhkan kesadaran bahwa tertib sosial, ketenangan dan ketentraman hidup bersama hanya dapat diwujudkan dengan ketaatan pada hukum dan berpihak pada keadilan.

Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Sidang Istimewa tahun 1998, telah mengeluarkan Ketetapan Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Ketetapan tersebut antara lain menyatakan bahwa upaya pemberantasan korupsi harus dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten Undang Undang Tindak Pidana Korupsi. Upaya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya, maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Suharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak asasi manusia. Untuk mencegah praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme, ditentukan pula bahwa seseorang yang menjabat suatu jabatan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya dan harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat oleh suatu lembaga yang dibentuk oleh Kepala Negara.

Dalam suatu negara hukum, supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih adalah merupakan salah satu kunci berhasil tidaknya suatu negara melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan di berbagai bidang. Yang dimaksud dengan supremasi hukum adalah keberadaan hukum yang dibentuk melalui proses yang demokratis dan merupakan landasan berpijak bagi seluruh penyelenggara negara dan masyarakat luas, sehingga pelaksanaan

pembangunan secara keseluruhan dapat berjalan sesuai aturan yang telah ditetapkan. Sedangkan pemerintahan yang bersih adalah pemerintahan yang bebas dari praktek KKN dan perbuatan tercela lainnya. Dengan demikian, supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih yang didukung oleh partisipasi masyarakat dan atau lembaga kemasyarakatan untuk melakukan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan pemerintahan umum dan pembangunan merupakan salah satu upaya reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan good governance.

Hipotesis yang muncul adalah bagaimana kombinasi hubungan fenomena-fenomena mampu memberikan konstribusi positif dalam bentuk kesadaran untuk maju sehingga perilaku birokrat yang beraneka ragam tersebut merupakan unggulan yang masih perlu dikaji melalui penelitian.

Pengujian yang diperlukan adalah pengujian secara empiris dari hipotesis dan proposisi lainnya yang ada dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu jalan keluar sebagai solusi pembatasan fungsi birokrasi dalam mengoptimalkan fungsi birokrasi yang ada dengan, antara lain; peningkatan pendidikan dan latihan, pengendalian administrasi negara, termasuk di dalamnya pelestarian sumber daya alam beserta pemanfaatannya bagi kepentingan masyarakat banyak.

Upaya peningkatan kemampuan profesionalisme para birokrat dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan perhatian utama terlebih lagi di era glolialisasi ini, para penyelenggara negara sudah harus bergeser untuk lebih membahas masalah-masalah kenegaraan, peningkatan keterampilan operasional, keterampilan manajemen, kemampuan analisis, metode penerapan, pembentukan sikap, maupun pembuatan program-program yang strategis.

Sebagaimana disiplin ilmu-ilmu lainnya, dan seperti juga konsep - konsep mengenai pembangunan yang telah diuraikan di atas, ilmu administrasi negara juga berkembang. Selama kurang lebih satu abad, administrasi negara telah mengalami

perjalanan yang panjang, dan sebagai disiplin ilmu, juga mengalami pasang surut.

Berbagai cara dapat digunakan untuk menganalisis perkembangan konseptual ilmu administrasi negara, antara lain metode pendekatan matriks *locus* dan *focus* (*2x2 matrix*) dari Golembiewski (1977) yang menghasilkan empat fase dalam perkembangan ilmu administrasi negara. Fase-fase tersebut adalah

1. Fase perbedaan *analitik* politik dari administrasi,
2. Fase perbedaan *konkrit* politik dari administrasi,
3. Fase ilmu manajemen,
4. Fase orientasi terhadap kebijaksanaan publik.

Golembiewski juga mengetengahkan adanya tiga paradigma komprehensif dalam perkembangan penulisan pemikiran ilmu administrasi negara, yakni

1. Paradigma tradisional,
2. Paradigma sosial psikologi, dan
3. Paradigma kemanusiaan (*humanist / systemic*).

Golembiewski mengajukan kritik terhadap paradigma-paradigma tersebut yang banyak kelemahannya dalam meramalkan timbulnya gejala anti paradigma. Ia mengetengahkan bahwa yang akan muncul adalah paradigma-paradigma kecil (*mini paradigm*).

Nicholas Henry (1995) menggunakan pendekatan lain. Dengan memperkenalkan pandangan Bailey, bahwa untuk analisis administrasi negara sebagai ilmu harus diterapkan empat teori, yaitu teori deskriptif, normatif, asumtif dan instrumental, Henry mengenali tiga soko guru pengertian (*defining pillars*) administrasi negara, yaitu:

1. Perilaku organisasi dan perilaku manusia dalam organisasi publik,
2. Teknologi manajemen dalam lembaga-lembaga pelaksana kebijaksanaan, dan
3. Kepentingan publik yang berkaitan dengan perilaku etis individual dan urusan publik.

Henry mengetengahkan lima paradigma yang berkembang dalam administrasi negara, yaitu

1. Dikotomi politik / administrasi,
2. Prinsip-prinsip administrasi serta tantangan yang timbul dan jawaban terhadap tantangan tersebut,
3. Administrasi negara sebagai ilmu politik,
4. Administrasi negara sebagai manajemen, dan
5. Administrasi negara sebagai administrasi negara.

Berbagai cara pendekatan tersebut perlu dipahami oleh pelajar ilmu administrasi negara. Sejak kelahirannya, pendekatan ilmu administrasi negara selalu berhubungan dengan ilmu politik. Bahkan esai Woodrow Wilson (1887) dalam *The Study of Public Administration* yang menjadi cikal bakal ilmu administrasi merupakan upaya untuk menajamkan fokus dibidang studi politik, yaitu membuat pemisahan antara politik dengan administrasi. Di tahun-tahun berikutnya ilmu administrasi diperkuat dengan berkembangnya konsep-konsep manajemen, seperti manajemen ilmiah dari Taylor (1912), dan organisasi, seperti model organisasi yang disebut birokrasi dari Weber (1922). Namun, dalam konteks pembahasan ini, perhatian terutama diberikan pada perkembangan pemikiran menuju kelahiran administrasi pembangunan sebagai sebuah konsep.

Meskipun telah berkembang sebagai bidang studi tersendiri, administrasi negara masih saja menghadapi kesulitan untuk memisahkan diri dari ilmu politik. Dalam perkembangannya kemudian, mulai ada usaha untuk menghindari dari dikotomi politik administrasi yang menandai pandangan-pandangan pada periode sebelumnya dalam memberikan perhatian lebih besar pada sisi manajemen dari administrasi. Hal ini antara lain dilakukan oleh White (1926). Berkat White, pendidikan ilmu administrasi berkembang lebih cepat, dengan bukunya *Introduction to the theory of Public Administration*, yang selama setengah abad menjadi buku pelajaran (*text book*) utama bagi disiplin ilmu ini.

Sementara itu, pendekatan *scientific* yang dirintis oleh Taylor (1912) pada masa sebelumnya dan diperkuat antara lain

oleh Fayol (1916) dan Gulick (1937), mulai memperoleh tandingan dari para teoritis, yang mulai menerapkan pendekatan hubungan manusia dan ilmu-ilmu perilaku (*behavioral sciences*) ke dalam teori-teori administrasi dan organisasi. Karya Barnard (1938) yang mengemukakan pandangan mengenai adanya organisasi informal di samping organisasi formal, merupakan contoh dalam karya monumental yang sampai sekarang menjadi bahan rujukan yang penting. Selain itu, Maslow (1943) seorang psikolog, mengetengahkan faktor motivasi dalam organisasi yang tidak semata-mata ekonomi, tetapi juga ada sisi-sisi sosial dari kemanusiaan lainnya, yang sampai sekarang juga masih dijadikan acuan.

Perang Dunia ke-II membawa perubahan yang besar pada administrasi negara. Program-program sosial yang besar dan pengendalian mesin perang pada Perang Dunia II telah menampilkan administrasi negara pada tataran yang makin menonjol. Pemikiran yang lahir setelah Perang Dunia II, yang besar sekali dampaknya pada perkembangan ilmu administrasi, adalah dari Simon (1947). Ia mengetengahkan pandangan yang terus melekat dalam perkembangan ilmu ini selanjutnya, yaitu bahwa pada intinya administrasi adalah pengambilan keputusan. Namun, di lain pihak, Simon juga mempertanyakan keabsahan administrasi sebagai ilmu yang berdiri sendiri. *Pertanyaan* ini mencerminkan berlanjutnya krisis identitas dalam ilmu administrasi, di tengah makin majunya ilmu-ilmu sosial lain, yang ditunjang oleh peralatan analisis yang makin canggih yang menggunakan pendekatan kuantitatif, khususnya matematika dan statistika. Kompleksitas kehidupan manusia serta institusi-institusi kemasyarakatan dan kenegaraan menyebabkan universalitas dan kemampuan meramal ilmu administrasi mulai dipertanyakan. Padahal, keduanya merupakan dasar untuk tegaknya sebuah disiplin ilmu.

Para pakar administrasi negara berusaha mencari jalan ke luar. Selain harus mengenali kompleksitas perilaku manusia, untuk dapat sah menjadi ilmu, menurut Dahl (1947), administrasi negara harus dapat mengatasi persoalan nilai atau norma dan berbagai situasi administrasi, dan memperhitungkan

hubungan antara administrasi negara dengan lingkungan sosialnya. Ia menegaskan bahwa administrasi sebagai ilmu perlu mengembangkan studi-studi perbandingan dalam administrasi negara, yang memang pada waktu itu langka sekali.

Upaya mengembangkan studi perbandingan administrasi negara dilakukan dengan sungguh-sungguh antara lain dengan dibentuknya *Comparative Administration Group (CAG)* pada tahun 1960 oleh para pakar administrasi, seperti John D. Montgomery, William J. Siffin, Dwight Waldo, George F. Grant, Edward W. Weidner, dan Fred W. Riggs. Dari CAG inilah lahir konsep administrasi pembangunan (*development administration*), sebagai bidang kajian baru. Kelahirannya didorong oleh kebutuhan membangun administrasi negara di negara - negara berkembang atau negara - negara sedang berkembang.

C. Teori Administrasi Negara

Administrasi Negara mengalami perkembangan pesat, lebih-lebih di negara-negara yang sudah maju. Terdapat berbagai alur pemikiran, pendekatan, dan model serta pergeseran seni atau ilmu administrasi negara. Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja, (1998) membagi perkembangan teori administrasi negara menjadi enam alur, sebagai berikut ;

1. Alur Pemikiran Administrasi Negara Klasik

Alur pemikiran yang dikategorikan klasik ialah perkembangan awal dikembangkannya administrasi negara sebagai ilmu dengan para pemikirnya antara lain : Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Leonard D. White. Pandangan klasik ini secara esensial memisahkan antara proses politik dan proses administrasi negara, terdapat dikotomi antara administrasi negara dengan politik, karena dianggap administrasi negara merupakan kegiatan suatu pemerintahan dalam melaksanakan kekuasaan dan kebijakan politik (Dimock, 1960). Ciri Administrasi Negara Klasik ialah cara berpikirnya yang bersifat struktural formal dengan perhatian utama pada struktur organisasi

efisiensi, ekonomisasi, dan rasionalitas dalam menganalisis berbagai kegiatan pemerintahan. Penekanan aliran ini terutama pada masalah personalia, administrasi keuangan, tata kerja atau tata laksana perkantoran dan sangat dipengaruhi oleh tipologi birokrasi ideal dari Max Weber (Waldo 1953)

2. Alur penekanan Manajemen

Aliran manajemen dalam Administrasi Negara atau lazim disebut prinsip-prinsip Administrasi Negara Universal, merupakan lanjutan dari pandangan klasik terdahulu. Ciri pokok dari alur ini ialah pengaruh yang kuat dari pemikiran - pemikiran manajemen ilmiah seperti dalam Taylor dan Fayol, yang melihat administrasi negara sebagai proses manajemen pemerintahan. Alur manajemen ini berkembang cukup pesat, sehingga dianggap merupakan awal dari perkembangan administrasi negara yang berdiri sendiri dan bersifat universal (Willougby, 1939). Pemikiran-pemikiran manajemen dalam administrasi negara lazim juga disebut "*administrative management*", yang kemudian mengembangkan berbagai prinsip manajemen dan teknologinya dalam administrasi negara seperti;

- POAC (*Planning, Organizing, Actuating, Controlling*).
- POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*).
- POCO (*Planning, Organizing, Controlling*)
- POASCO (*Planning, Organizing, Assembling Resources, Supervising, Controlling*)

Pada awalnya aliran ini dianggap terlalu menekankan pada aspek mekanis dari sistem kerja dan kurang memperhatikan unsur manusia. Tetapi dengan pengembangan-pengembangan unsur dinamika manajemen seperti disinggung di atas, maka lambat laun masalah unsur – unsur kemanusiaan justru sangat berperan aktif dalam pencapaian tujuan.

3. Alur Pendekatan Perilaku

Alur ini mendapat pengaruh dari perkembangan ilmu

sosiologi, antropologi dan psikologi (terutama psikologi sosial), Beberapa prinsip dari alur perilaku ini adalah :

- a) Aspek nilai (*value*) dan perilaku (*behavior*) berpengaruh penting dalam perkembangan administrasi negara (*administrative behavior*). Administrasi Negara tidak pernah bebas nilai dalam hubungan antar manusia (*human relations*) menempati posisi yang sangat penting, terutama dalam pengambilan keputusan (Simon, 1955).
- b) Perilaku tersebut tercermin dalam organisasi yang mempunyai dua ciri pokok, yakni perilaku dan pengembangan organisasi. Pengembangan mengenai perilaku dan pengembangan organisasi terus berkembang hingga sekarang.

Pemikiran - pemikiran mengenai organisasi, perilaku dan pengembangan organisasi dikembangkan antara lain oleh Herbert Simons, Amitai Etzioni, Theodore Caplow, Chris Argyris, Chester Barnard, Richard Berkhart, Warren Bennis (Tjokroamidjojo & Mustopadidjaja, 1998).

4. Alur Pendekatan Kontinum Politik - Administrasi

Alur ini menentang pendapat tentang dikotomi politik - administrasi negara, justru administrasi negara mengambil peranan penting dalam proses politik. Dikotomi politik administrasi negara dalam kenyataannya memang tidak valid (Dimock, 1960)

Alur pendekatan ini berpendapat bahwa tugas utama administrasi negara justru terletak pada upaya merumuskan kebijakan politik, melaksanakan dan menyelenggarakannya (Appleby, 1952; Wajong, 1984).

5. Alur Pemikiran Ekologi (Lingkungan)

Alur pemikiran ekologi melihat keterkaitan administrasi negara dengan konteks sosial atau lingkungannya. Alur ini sebenarnya merupakan perkembangan alur perilaku, dimana faktor-faktor lingkungan seperti aspek sosial, budaya, ekonomi, keamanan, kependudukan, dan seluruh aspek kehidupan berpengaruh secara timbal balik

terhadap administrasi negara.

Disini terlihat pendekatan interdisipliner atau kesisteman dalam alur pemikiran administrasi negara. Perkembangan dalam alur pemikiran ekologi administrasi ini berkembang dari yang bersifat ekologi dalam lingkup terbatas (aspek ekosistem lingkungan hidup seperti pencemaran, pelestarian sumber daya dan kekayaan alam), hingga dalam lingkup yang luas dalam konteks menyeluruh, meliputi seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sejumlah kajian yang komprehensif mengenai ekologi administrasi negara dapat disimak dari karya-karya tentang ekologi dalam administrasi publik (Riggs, 1961,1964), studi komparatif administrasi negara dalam berbagai nilai budaya (Prethus dan Pfiffner, 1967).

Selanjutnya berkembang pemikiran-pemikiran *eco-restructuring*, kajian administrasi publik yang dikaitkan dengan pendekatan ekologi yang bersifat luas dan integral di lingkungan PBB serta kelompok-kelompok studi pembangunan berkelanjutan di berbagai negara seperti di Jerman, Australia dan Belanda. Di Indonesia pendekatan interdisipliner ini misalnya telah ditulis dengan pendekatan Ketahanan Nasional (Pamudji,1989)

6. Alur Pemikiran Administrasi Pembangunan

Alur ini merupakan pengembangan lebih lanjut dan spesifik dari alur pemikiran ekologi, suatu pemikiran administrasi negara baru, terutama untuk kebutuhan negara-negara berkembang.

Administrasi Pembangunan adalah administrasi negara yang berperan sebagai agen perubahan (*Agen Of Change*) dengan tujuan menyukseskan pembangunan dalam berbagai aspeknya, melalui perencanaan yang berorientasi pada pelaksanaan, transfer teknologi, transformasi sosial, pengembangan kapasitas dan partisipasi masyarakat serta pemerataan hasil pembangunan. Alur pemikiran Administrasi Pembangunan ini kemudian berkembang menjadi 4 (empat) konsep yang lebih bersifat implementatif yaitu;

- a) Konsep Pembaruan Administrasi Negara (Reformasi Administrasi Negara). (Riggs, 1971)

Prinsip dari kelompok yang mendukung konsep reformasi administrasi negara, ialah pentingnya penggunaan prinsip-prinsip administrasi negara yang disesuaikan dengan kondisi setempat (suatu negara) karena kondisi setempat tersebut sangat mempengaruhi kemampuan pelaksanaan administrasi negara itu sendiri. Dalam pelaksanaannya harus diperhatikan paling tidak 3 (tiga) hal, yaitu; perubahan sistem (tatanan), metode dan kinerja administrasi negara, disesuaikan dengan konsep pembangunan negara yang berkelanjutan.

- b) Konsep pembinaan kelembagaan disesuaikan dengan tuntutan perubahan.

Kelompok ini memandang kalau secara makro administrasi negara (pembangunan) haruslah bersifat kesisteman, maka secara mikro perlu dilihat pembinaan lembaga sesuai dengan kebutuhan agar pendekatan kesisteman tersebut berjalan sesuai dengan tujuan pembangunan administrasi negara. (Katz, Saul M dan Riggs, 1971)

- c) Konsep Studi Kabijakan (*Policy Studies*)

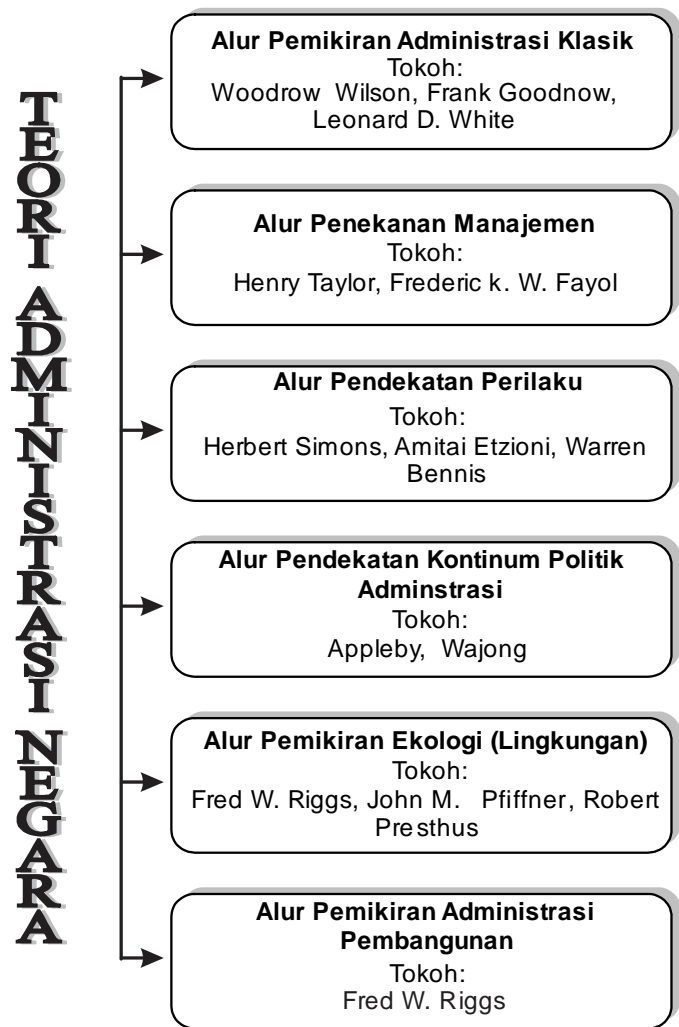
Studi kebijakan terutarna ditekankan pada berbagai konsep perencanaan, analisis kebijakan dan keputusan kebijakan publik yang ditunjang berbagai model dan teknik analisis seperti *Operation Research (OR)*. (Dunn, 1981).

- d) Studi Implementasi

Kelompok ini lebih banyak memusatkan perhatian pada studi kasus dalam rangka pembangunan, misalnya meneliti betapa sulitnya mengimplementasikan suatu kebijakan dalam administrasi pembangunan (Warwick, 1975; Grindle, 1980). Di Indonesia, pengkajian administrasi negara lebih ditekankan pada administrasi pembangunan, yang ditafsirkan sebagai teori, strategi dan kebijakan

mengenai pembangunan administrasi Negara yang ditujukan kepada peningkatan kemampuannya dalam merumuskan, melaksanakan, mengawasi dan menilai hasil-hasil pelaksanaan berbagai kebijakan pembangunan (Tjokroamidjojo & Mustopadidjaja, 1998).

Gambar 1.5.
Perkembangan Teori Administrasi Negara



BAB 2

ADMINISTRASI DAN PEMBANGUNAN

A. Pengertian Administrasi dan Pembangunan

Banyak orang yang menginterpretasikan pembangunan dengan pembangunan jalan layang, gedung-gedung bertingkat, pembangunan kota-kota besar, dan sebagainya. Padahal, arti pembangunan yang dicita-citakan adalah pembangunan masyarakat yang adil dan makmur. Keadilan akan menuju pada kemakmuran, tetapi belum tentu sebaliknya. Yang utama adalah pembangunan masyarakat (manusia), sedangkan pembangunan fisik hanyalah pertanda bahwa sebagian manusia makmur. Walaupun demikian, adilkah jika terdapat jalan layang, gedung-gedung bertingkat, tetapi sebagian masyarakat menderita? Banyak yang berpendapat bahwa jika ada uang, pembangunan lancar, padahal - tidak selalu demikian. Ada pepatah yang mengatakan, *"Money can buy a house, but not a home"*. *House* adalah pembangunan fisik, sedangkan *home* berarti bangunan fisik, keluarga, kasih sayang, kesejahteraan dan cinta. The Beatles (yang banyak uangnya) bernyanyi *"Money can't buy me love"* artinya "uang tidak dapat membelikan aku cinta".

Hakikat pembangunan adalah membangun masyarakat atau bangsa secara menyeluruh, demi mencapai kesejahteraan rakyat. Untuk bisa membangun lebih baik, masyarakat harus berpendidikan dan bermoral lebih baik. Untuk melakukan pembangunan yang lebih efektif masyarakat perlu mempelajari sejarah bangsa-bangsa. Bung Karno pernah menganjurkan, JASMERAH (Jangan sekali-kali melupakan sejarah). Mengetahui sejarah adalah penting supaya kita tidak mengulangi kesalahan-kesalahan dari bangsa lain dalam melakukan pembangunan dan memeliharanya.

Sesudah mengetahui sejarah, kita perlu memahami pembangunan baik dari sisi *input* (modal) pembangunan maupun dari proses dan tujuan pembangunan, yaitu perekonomian yang baik, masyarakat yang baik dan proses

politik yang baik. Dari masarakat yang baik diharapkan terdapat demokrasi dan proses politik yang baik pula sehingga menghasilkan pemerintahan yang baik di samping demokratis, juga melaksanakan keadilan, menegakkan hukum, bersikap transparan, mempunyai birokrasi dan regulasi yang baik serta melaksanakan desentralisasi yang adil.

Persepsi yang lebih mendekati kebenaran ialah bahwa istilah "Pembangunan" harus dipahami dalam konteks yang luas. Alasan untuk mengatakan demikian dikarenakan terdapat kesepakatan yang mengatakan bahwa pembangunan harus mencakup segala segi kehidupan dan penghidupan bangsa dan negara yang bersangkutan, meskipun dengan skala prioritas yang berbeda dari satu negara dengan negara yang lain.

Dalam konteksnya yang luas tersebut, Pembangunan mempunyai beberapa pengertian, yang didasarkan pada sudut pandang yang berbeda-beda pula. Dari beberapa pengertian pembangunan tersebut ialah;

1. Pembangunan adalah Perubahan.

Perubahan dalam arti mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi sekarang. Kondisi yang lebih baik itu harus dilihat dalam cakupan keseluruhan segi kehidupan bernegara dan bermasyarakat, oleh karenanya tidak hanya baik dalam arti peningkatan taraf hidup saja, akan tetapi juga dalam segi-segi kehidupan yang lainnya. Karena dapat dipastikan bahwa satu segi kehidupan bertalian erat dengan segi-segi kehidupan yang lainnya. Manusia bukan hanya makhluk ekonomi, akan tetapi juga makhluk sosial dan makhluk politik.

Esensi perubahan secara institusi disadari sejak lama dan hasrat untuk berubah harus dimulai dari diri seseorang bukan karena keluarga maupun lingkungan. (Ermaya, 2003) Sebagaimana pernyataan yang ditunjukkan secara bebas dari mimbar sebuah makam di WESTMINTER ABBAY, Inggris 1100M, sebagai berikut;

HASRAT UNTUK BERUBAH

**Ketika aku masih muda dan bebas berkhayal.....!!
Aku bermimpi ingin mengubah dunia.
Seiring dengan bertambahnya usia dan kearifanku,
Kudapati bahwa,"Dunia tak kunjung berubah".**

**Maka, cita-cita itupun aku persempit,
Lalu kuputuskan, untuk hanya mengubah negriku.
Namun tampaknya, !!
Hasrat itupun tiada hasilnya.**

**Ketika usiaku semakin senja,
Dengan semangatku yang masih tersisa,
Kuputuskan untuk mengubah keluarga,
Orang-orang yang paling dekat denganku.**

**Tetapi celakanya,
Merekapun tidak mau berubah!!**

**Dan kini,...
Sementara aku berbaring saat ajal menjelang,
Tiba-tiba kusadari;....
"Andaikan yang pertama-tama kuubah adalah diriku,
Maka dengan menjadikan diriku sebagai panutan,
Mungkin aku bisa mengubah keluargaku.**

**Lalu berkat inspirasi dan dorongan mereka,
Bisa jadi,.....
aku pun mampu memperbaiki negriku,**

**Kemudian siapa tau?....
Aku bisa mengubah dunia.....!!!!",.
Kata-kata ini terukir di sebuah makam di Westminster
Abbey, Inggris, 1100 M.**

Hal ini sesuai dengan apa yang telah disampaikan oleh K. H. Abdullah Gymnastiar, yang mengatakan bahwa;

"Inti dari perubahan adalah suritauladan, mengubah karakter mesti diawali dengan mengelola, meluruskan, dan membersihkan hati. Membangun karakter diri sendiri, keluarga, dan tatanan masyarakat pada lingkup apapun seluruhnya sangat bergantung pada aktivitas hati yang dibuat bersih. Itulah sebabnya, bagi Aa Gym, setiap keadaan tidak perlu disikapi dengan kekuatan, apalagi kekerasan, namun lebih didasarkan pada sentuhan hati (qalbu) yang akan bisa memahami dalam menumbuhkan toleransi, dan akhirnya akan tercipta kebersamaan. Konsep perubahan harus diawali dengan 3 M (M yang pertama mulailah dari diri sendiri. M yang kedua mulailah dari hal yang kecil. M yang ketiga mulailah saat ini), tidak ada perubahan sebelum merubah diri. (Gymnastiar, Abdullah 2003)

2. Pembangunan adalah Pertumbuhan

Yang dimaksud pertumbuhan ialah kemampuan suatu negara untuk terus selalu berkembang baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif. Cakupannya pun adalah seluruh segi kehidupan. Sebagai wujud implementasinya, tidak ada satu pun segi kehidupan yang luput dari usaha pembangunan. Adalah hal yang tepat dan wajar apabila ide pertumbuhan mendapat penekanan dan sorotan dalam pembangunan, karena secara filsafat dapat dikatakan bahwa suatu organisme - suatu negara dapat dikatakan sebagai suatu organisme (Pamudji, S. ;1989) - yang berhenti bertumbuh sesungguhnya sudah mulai dengan awal dari akhir kehidupannya. Karena suatu negara dipandang sebagai suatu organisme, maka logis pulalah apabila pertumbuhan itu diperlakukan sebagai bagian yang mutlak dari pengertian pembangunan.

3. Pembangunan adalah rangkaian usaha yang secara sadar dilakukan.

Keadaan yang lebih baik, yang didambakan oleh suatu masyarakat, serta pertumbuhan yang diharapkan akan terus berlangsung, tidak akan terjadi dengan sendirinya, apalagi secara kebetulan. Berarti bahwa baik secara konseptual maupun secara operasional, tujuan dan berbagai kegiatan dengan sengaja ditentukan dalam seluruh potensi serta kekuatan nasional. Satu kondisi ideal - yang merupakan salah satu sasaran pembangunan - ialah apabila kesadaran itu terdapat dalam diri seluruh warga masyarakat pada semua lapisan dalam tingkatan dan tidak terbatas hanya pada kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

4. Pembangunan adalah sesuatu rencana yang tersusun secara rapi.

Perencanaan mutlak dilakukan oleh dan dalam setiap organisasi, apa pun tujuannya, apa pun kegiatannya tanpa melihat apakah organisasi bersangkutan besar atau kecil. Negara merupakan organisasi, sehingga dalam usaha pencapaian tujuan pembangunan para pimpinannya mau tidak mau pasti terlibat dalam kegiatan-kegiatan perencanaan. Penelitian yang amat kausal menunjukkan bahwa dalam semua literatur tentang administrasi dan manajemen, pasti akan terlihat adanya kesepakatan para ahli untuk mengatakan bahwa perencanaan tidak bisa tidak harus dilakukan dalam rangka usaha pencapaian tujuan organisasi. Bahkan jelas terlihat adanya kesepakatan di kalangan para ahli administrasi dan manajemen untuk mengatakan bahwa perencanaan merupakan fungsi organik manajemen yang pertama dan diikuti oleh fungsi-fungsi organik manajemen lainnya

Apabila berbagai definisi tentang perencanaan dikaji agak mendalam, maka akan terlihat bahwa dalam kegiatan perencanaan, terdapat beberapa ide pokok, seperti:

- a) Perencanaan pada hakikatnya merupakan kegiatan berpikir karena dalam proses perencanaan selalu

didahului oleh konseptualisasi usaha sebelum bertindak;

- b) Perencanaan pada dasarnya merupakan kegiatan pengambilan keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dilaksanakan di masa depan;
 - c) Perencanaan berarti meletakkan dasar-dasar rasionalitas untuk berbagai usaha di masa mendatang dengan maksud dan tujuan mempengaruhi dan mengendalikan arah perubahan yang diduga akan terjadi;
 - d) Perencanaan juga merupakan proses pemilihan dan usaha menghubungkan-hubungkan fakta untuk dijadikan bahan dalam membuat berbagai anggapan mengenai masa depan yang akan dihadapi untuk kemudian dituangkan dalam program kerja dan kegiatan operasional yang dirasakan perlu dalam usaha pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya;
 - e) Perencanaan dapat pula dikatakan sebagai usaha persiapan yang sistematis tentang berbagai kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan;
 - f) Perencanaan juga berarti pengalokasian yang sistematis dan rasional dari berbagai sarana dan prasarana kerja yang sifatnya terbatas untuk memperoleh hasil yang maksimal.
5. Pembangunan adalah cita-cita akhir dari perjuangan negara atau bangsa.

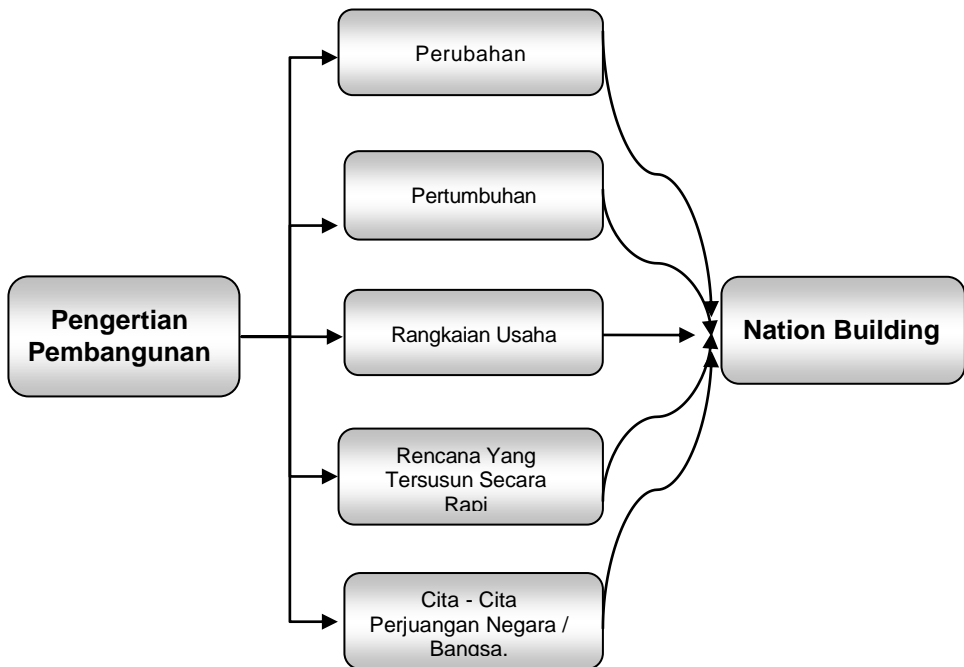
Pada umumnya, komponen-komponen dari cita-cita akhir dari negara-negara modern di dunia, baik yang sudah maju maupun yang sedang berkembang, adalah hal-hal yang pada hakikatnya bersifat relatif dan sukar membayangkan tercapainya "titik jenuh yang absolut" yang setelah tercapai tidak mungkin ditingkatkan lagi seperti:

- a) keadilan sosial,
- b) kemakmuran yang merata,

- c) perlakuan sama di mata hukum,
- d) kesejahteraan material, mental dan spiritual,
- e) kebahagiaan untuk semua,
- f) ketenteraman,
- g) keamanan,

Semuanya dapat disimpulkan menjadi kebahagiaan lahir batin. Ideologi apapun yang dianut oleh suatu negara bangsa, struktur politik apa pun yang terdapat di masyarakat, sistem perekonomian yang bagaimanapun yang berlaku, dan tata nilai sosial budaya bagaimanapun yang menjiwai kehidupan masyarakat, hal-hal di ataslah yang ingin dicapai. Kenyataan bahwa titik jenuh yang absolut tidak akan pernah tercapai, berarti bahwa selama satu negara bangsa ada, selama itu pulalah ia terus melakukan kegiatan-kegiatan pembangunan.

Gambar 2.1.
Pengertian Pembangunan



Dalam pembangunan dibutuhkan masyarakat yang mempunyai orientasi saling bergantung (*interdependent*) yang oleh Bung Karno disebut masyarakat gotong royong. Menurut Charlotte Roberts, orientasi tersebut, walaupun tidak mengesampingkan kehendak pribadi, memberi pemahaman pribadi yang mendalam kepada seseorang bahwa dia adalah bagian dari masyarakat. Karena merasa bagian dari masyarakat, seseorang tidak berhasrat untuk mendapatkan sesuatu dengan mengorbankan orang lain, bukan karena dia bersimpati atau mengutamakan orang lain, melainkan karena mengakui bahwa nasib masyarakat secara keseluruhan, tak terelakkan, akan mempengaruhi nasibnya (Thurow, L :1997).

Filsafat dan Agama mengajarkan bahwa manusia perlu saling menolong karena dengan demikian dia akan lebih mulia dan bahagia. Untuk lebih memahami kasus pembangunan harus juga dibahas krisis dalam pembangunan di Indonesia yang sebagian masyarakatnya masih mempunyai persepsi yang keliru mengenai pembangunan, sehingga hasil pembangunan kurang maksimal.

Pembangunan itu harus adil, yaitu adil bagi manusia (termasuk bagi generasi mendatang) dan adil bagi alam, yang kelestariannya perlu dipelihara. Di samping itu, keadaan manusia dan alamnya harus lebih baik, karena arti pembangunan adalah menjadi lebih baik yang berkelanjutan. Apabila kita menyatakan cinta kepada Tuhan, tetapi kita tidak mencintai ciptaan-Nya dengan memelihara dan menjadikannya lebih baik, cinta kita adalah cinta yang egoistis. Pembangunan adalah ibadah. Kalau pembangunan hanya pembangunan fisik dan tidak berdasarkan keadilan dan cinta serta ibadah, pembangunan tidak akan berkelanjutan. (Widjajono Partowidagdo, 2004)

Dalam bukunya, *The Theory of Moral Sentiments* (1754), Adam Smith - Bapak Pasar Bebas, berpendapat

bahwa untuk memberikan peluang sebesar-besarnya pada pencapaian *pure self interest* (kepentingan pribadi) setiap warga masyarakat harus melakukan *self restraint* (pengendalian diri atau pengendalian hawa nafsu). Adalah tugas pemerintah untuk memperkuat moral pengendalian diri di dalam masyarakat tersebut, tidak hanya dengan peraturan hukum dan peradilan, tetapi juga terutama pada pengembangan pendidikan serta pengembangan nilai-nilai sosial dan budaya sehingga masyarakat mampu membangun *social virtues* (kebijakan sosial). (Keraf A.S, 1996)

Menurut Adam Smith manusia memiliki sentimen bergabung dengan masyarakat (*fellow feeling*) di samping sentimen mementingkan diri sendiri (*self interest*) yang keduanya diikat oleh sentimen pengendalian diri (*self restraint*). Secara kodrat, manusia mempunyai rasa setia kawan yang kuat yang tidak akan begitu saja membiarkan sesamanya menderita atau diperlakukan tidak adil. *Self restraint* menghasilkan norma keadilan (*Rules of Justice*) dan norma moralitas (*Rules of Morality*). Semua sentimen dan norma tersebut bersifat alamiah. Prinsip keadilan adalah: (1) *no harm* atau tidak merugikan atau melukai orang lain baik menyangkut pribadinya, miliknya atau reputasinya; (2) *impartiality* (ketidakberpihakan) atau prinsip perlakuan yang sama di depan hukum bagi setiap anggota masyarakat; (3) *no intervention* atau prinsip tidak mencampuri kehidupan dan hak-hak seseorang dalam interaksinya satu sama lain; dan (4) prinsip perdagangan yang *fair* dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga tercipta sistem perekonomian yang mantap dan handal.

Kita mendirikan pemerintahan dengan harapan adanya keadilan di samping dipenuhinya kebutuhan masyarakat. Keadilan adalah bukti cinta pemerintah kepada rakyat, sehingga rakyat akan mencintai pemerintah dan akan berpartisipasi dalam pembangunan secara maksimal. Keadilanlah yang menyebabkan persatuan dalam menuju kemakmuran yang hakiki (*sustainable*). Tugas pemerintah di

samping menyelenggarakan perekonomian dan pasar yang adil, mengelola kebutuhan publik serta melaksanakan pemerataan (keadilan sosial), dan melaksanakan hukum juga menyelenggarakan pemerintahan yang di dalamnya diperlukan adanya demokrasi (keadilan politik) dan desentralisasi yang adil, birokrasi yang efisien, dan birokrat yang jujur dan efisien.

Era globalisasi yang dipacu dengan kemajuan teknologi informasi dan telekomunikasi mengakibatkan perluasan kesadaran individu dan masyarakat akan hak-haknya dan atas keadilan. Konsep sentralisasi, birokrasi yang otoriter, pendekatan *top down* dan *vertical* makin tidak cocok dengan era yang baru ini. Konsep yang tepat adalah konsep pemberdayaan masyarakat, yaitu desentralisasi dan delegasi, birokrasi yang bersifat hanya sebagai fasilitator serta pendekatan *bottom-up*. Menurut Naisbitt dalam bukunya *Megatrends* (1984), pemimpin yang dibutuhkan pada era globalisasi ini adalah sekaligus seorang guru, fasilitator dan pelatih.

Menurut Naisbitt, organisasi yang berhasil menyelesaikan permasalahan dan memberdayakan adalah yang lebih demokratis (*bottom-up*) serta berupa *network* dan bukan birokratis yang hierarkis. Naisbitt menyatakan: "*The failure of hierarchies to solve society's problem forces people to talk to one another and that was the beginning of network*" Kegagalan hierarki dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat mendorong masyarakat berbicara satu sama lain dan itu adalah permulaan dari jaringan kerja. *Network* adalah masyarakat yang berbicara satu sama lain, saling membagi ide, informasi, dan sumber daya. *Network* menawarkan apa yang tidak dapat diberikan birokrasi, yaitu hubungan horizontal yang tidak membedakan orang (*egalitarian*).

Administrasi pembangunan berkembang karena adanya kebutuhan di negara-negara yang sedang membangun untuk

mengembangkan lembaga-lembaga dan pranata-pranata sosial, politik, dan ekonominya, agar pembangunan dapat berhasil. Dari sudut praktik, administrasi pembangunan merangkum dua kegiatan besar dalam satu kesatuan pengertian, yakni administrasi dan pembangunan. Perkembangan administrasi pembangunan, baik dalam tataran teoritik maupun dalam praktik, mengikuti perkembangan pemikiran studi administrasi, khususnya administrasi negara dan studi pembangunan. Oleh karena itu, upaya untuk memahami administrasi pembangunan perlu dimulai dengan pemahaman mengenai administrasi dan pembangunan.

Definisi Administrasi Pembangunan dilihat dari tata bahasa Indonesia terdiri dua kata, yaitu: Administrasi dan Pembangunan. Telah dijelaskan dimuka bahwa yang dimaksud dengan Administrasi adalah “Keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”. Sedangkan Pembangunan biasanya didefinisikan dengan " Membangun masyarakat atau bangsa secara menyeluruh, demi mencapai kesejahteraan rakyat.

Adapun definisi-definisi Administrasi Pembangunan menurut para ahli adalah;

1. Menurut **Mustopadidjaya** (1997) mengatakan administasi pembangunan adalah ilmu dan seni tentang bagaimana pembangunan suatu sistem administrasi yang mampu menyelenggarakan berbagai fungsi pemerintahan dan pembangunan secara efektif dan efisien.
2. Menurut **Montgomery dan Esman** (1965) dalam "*Development Administration In Malaysia*" mengemukakan Administrasi Pembangunan meliputi perbaikan aparatur serta pelaksanaan dari pemerintahan (*The Development of Administration*) dan juga berarti perbaikan dan pelaksanaan usaha pembangunan (*Administration of The Development*).
3. Menurut **Thompson** (1965) seperti dikutip Bintoro Tjokroamidjojo dalam bukunya Pengantar Administrasi Pembangunan menyebutkan bahwa Administrsi

Pembangunan meliputi kemampuan organisasi untuk melakukan pembaharuan.

4. Menurut **Fred W. Riggs** (1986) Administrasi Pembangunan menunjuk pada berbagai usaha yang diorganisasikan untuk melaksanakan program-program, atau proyek-proyek terkait guna mencapai sasaran pembangunan.
5. Menurut **Sondang. P Siagian** (2003), Administrasi Pembangunan adalah "Rangkaian usaha dalam mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu bangsa atau negara untuk mencapai modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).

Definisi sederhana di atas apabila disimak secara cermat, akan muncul ke permukaan paling sedikit tujuh ide pokok, yaitu;

- (1) Pembangunan merupakan suatu proses

Pembangunan merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahapan-tahapan yang di satu pihak bersifat independen akan tetapi di pihak lain merupakan "bagian" dari sesuatu yang bersifat tanpa akhir (*never ending*). Banyak cara yang dapat digunakan untuk menentukan pentahapan tersebut, seperti berdasarkan jangka waktu, biaya, atau hasil tertentu yang diharapkan.

- (2) Pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan

Dengan perkataan lain, jika dalam rangka kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara terdapat kegiatan yang kelihatannya seperti pembangunan, akan tetapi sebenarnya tidak ditetapkan secara sadar dan hanya terjadi secara sporadis atau insidental, kegiatan tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai pembangunan.

- (3) Pembangunan dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka panjang, sedang dan jangka pendek.

Merencanakan berarti mengambil keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dilakukan pada

jangka waktu tertentu di masa depan. Perencanaan merupakan keputusan untuk waktu yang akan datang, mengenai apa yang akan dilakukan? bilamana akan dilakukan? dan siapa yang akan melakukan?.

Perencanaan pembangunan merupakan tugas pokok dalam administrasi atau manajemen pembangunan. Perencanaan diperlukan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya yang tersedia, sehingga dalam proses pelaksanaan pembangunan nasional bisa mencapai tujuan pembangunan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan secara efisien dan efektif yang dapat memberikan hasil optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada.

- (4) Rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan.

Pertumbuhan dimaksudkan sebagai peningkatan kemampuan suatu negara, bangsa untuk berkembang dan tidak sekadar mampu mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan, dan eksistensinya. Perubahan mengandung makna bahwa suatu negara bangsa harus bersikap antisipatif dan proaktif dalam menghadapi tuntutan situasi yang berbeda dari satu jangka waktu ke jangka waktu yang lain, terlepas apakah situasi yang berbeda itu dapat diprediksikan sebelumnya atau tidak. Dengan perkataan lain, suatu negara bangsa yang sedang membangun tidak akan puas jika hanya mampu memperankan *status quo* yang ada.

- (5) Pembangunan mengarah kepada modernitas

Modernitas di sini diartikan antara lain sebagai cara hidup baru yang lebih baik dari sebelumnya, cara berpikir yang rasional dan sistem budaya yang kuat tetapi fleksibel. Walaupun demikian, perlu diingatkan

bahwa konsep modernitas tidak identik dengan "Cara hidup gaya Barat", Setiap negara bangsa yang modern harus tetap mempertahankan jati dirinya yang bersumber dari nilai-nilai yang dipandang luhur oleh negara bangsa yang bersangkutan. Bahwa ada aspek-aspek nilai tersebut yang memerlukan penyesuaian karena tuntutan zaman, itu pun harus diakui dan dijadikan masukan dalam merumuskan strategi pembangunan yang akan ditempuh.

- (6) Modernitas yang ingin dicapai bersifat multi dimensional.

Artinya modernitas tersebut mencakup seluruh segi kehidupan berbangsa dan bernegara, yang dapat mengejawantah dibidang politik, ekonomi, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan.

- (7) Pembangunan ditujukan pada usaha untuk pembinaan bangsa dan negara.

Tujuannya adalah supaya bangsa yang bersangkutan semakin kokoh fondasinya dan semakin mantap keberadaannya sehingga menjadi negara bangsa yang sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia karena mampu menciptakan situasi yang membuatnya berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah dengan negara bangsa lain di dunia.

Dari pembahasan di atas kita sampai pada batasan pengertian atau definisi kerja dari Administrasi Pembangunan, yaitu: Seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang, dan berubah secara sadar dan terencana disemua segi kehidupan dan penghidupan negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan. "

Definisi tersebut secara implisit menunjukkan bahwa upaya dan kegiatan pembangunan merupakan "upaya nasional." Artinya, menyelenggarakan kegiatan pembangunan bukan hanya tugas dan tanggung jawab pemerintah dengan segala aparat dan seluruh jajarannya meskipun harus diakui bahwa peranan pemerintah cukup dominan. Para politisi dengan

kekuatan sosial-politik harus turut berperan. Dunia usaha memainkan peranan yang besar terutama di dibidang ekonomi. Para teoritis dan cendekiawan ditantang untuk memberikan sumbangsuhnya, khususnya dalam penguasaan dan kemampuan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Para pembentuk opini (*opinion leaders*) turut berperan dalam memberdayakan masyarakat, antara lain melalui peningkatan kemampuan melaksanakan pengawasan sosial. Bahkan "rakyat jelata" pun harus ikut dilibatkan. Singkatnya, pembangunan merupakan "urusan" semua pihak dalam suatu kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam penyelenggaraan kegiatan pembangunan, tidak ada warga masyarakat bangsa yang hanya berperan sebagai "penonton", semua harus berperan sebagai "pemain".

Sebagai bidang studi, administrasi pembangunan berkembang dari studi administrasi perbandingan (*comparative administration*), yang merupakan upaya untuk menyegarkan kembali ilmu administrasi, dan untuk menyempurnakan sistem administrasi di negara-negara berkembang agar dapat mendukung pembangunan nasional di negara-negara tersebut. Perkembangan ilmu administrasi pembangunan didorong oleh lembaga-lembaga internasional terutama Perserikatan Bangsa-bangsa dan Badan-badan lainnya, serta Badan-badan pemerintah di negara maju, yang berupaya membantu negara-negara berkembang dalam pembangunan.

Administrasi pembangunan bersumber dari administrasi negara. Dengan demikian, kaidah-kaidah umum administrasi negara berlaku pula pada administrasi pembangunan. Namun administrasi pembangunan memberi perhatian lebih luas dari pada hanya membahas penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam pengertian umum, seperti memelihara keamanan, hukum dan ketertiban, mengumpulkan pajak, memberikan pelayanan publik, dan menyelenggarakan hubungan dengan negara lain. Administrasi pembangunan bersifat dinamis dan inovatif, karena menyangkut upaya mengadakan perubahan-perubahan sosial. Dalam upaya itu administrasi pembangunan sangat berkepentingan dan terlibat

dalam pengeralahan sumber daya dan pengalokasiannya untuk kegiatan pembangunan (Katz, 1971).

Perbedaan tersebut kini tidak terlalu tajam lagi, karena pada dasarnya administrasi negara modern juga menghendaki perubahan dalam dirinya dan ingin memprakarsai pembaharuan lingkungan sosialnya, seperti tercermin dalam paradigma administrasi negara baru. Perbedaannya mungkin terletak pada di mana diterapkannya konsep itu. Administrasi pembangunan adalah untuk negara berkembang, dan umumnya tidak diterapkan di negara maju, meskipun administrasi negara di negara maju juga secara aktif terlibat dalam upaya memperbaiki diri dalam kehidupan masyarakatnya. Dengan demikian, latar belakang perbedaan antara keduanya terletak pada dua aspek: (1) tingkat perkembangan sosial ekonomi dan sosial politik sebagai ukuran kemajuan; dan (2) lingkungan budaya yang mempengaruhi perkembangan sistem nilai serta penetapan sasaran-sasaran pembangunan. (Ginjar Kartasasmita, 1997)

Di negara maju, peranan pemerintah relatif kecil, karena institusi-institusi masyarakat telah berkembang maju. Sebaliknya, di negara berkembang, dengan segala kekurangannya, pemerintah adalah institusi yang paling maju. Oleh karena itu, tanggung jawab pembangunan terutama berada di pundak pemerintah (administrasi pembangunan). Institusi lain, seperti usaha swasta, pada umumnya belum berkembang.

Membangun sistem administrasi *tradisional* menjadi sistem administrasi *modern* yang mampu menyelenggarakan pembangunan merupakan salah satu tujuan administrasi pembangunan. Berbagai ahli memberikan berbagai batasan dan pengertian mengenai administrasi pembangunan. Pada dasarnya, administrasi pembangunan adalah dibidang studi yang mempelajari sistem administrasi negara di negara yang sedang membangun serta upaya untuk meningkatkan kemampuannya. Ini berarti dalam studi dan praktik administrasi pembangunan diperlukan adanya perhatian dan komitmen

terhadap nilai-nilai yang mendasari dan perlu diwujudkan menjadi dasar etika birokrasi.

Dengan demikian ada dua sisi dalam batasan pengertian administrasi pembangunan tersebut. Pada sisi *pertama* tercakup upaya untuk mengenali peranan administrasi negara dan pembangunan, atau dengan kata lain administrasi dari proses pembangunan, yang membedakannya dengan administrasi negara dalam pengertian umum. Pada sisi *kedua* tercakup kehendak untuk mempelajari dengan cara bagaimana membangun administrasi negara sehingga dapat menyelenggarakan tugas atau fungsinya secara lebih baik. Kata baik ini tentu relatif, dan untuk itu dapat digunakan berbagai kata penjelasan seperti efisien, efektif, optimal, memenuhi tuntutan etika, dan lain sebagainya. Permasalahan pokoknya adalah bagaimana pembangunan administrasi negara itu dilakukan. Tugas administrasi negara di negara yang sedang membangun mencakup tugas umum administrasi negara dan tugas pembangunan. Namun, tak kurang pentingnya adalah perhatian dan komitmen terhadap kepentingan publik yang dapat menjadi ukuran bagi kredibilitas dan akuntabilitasnya.

B. Timbulnya Konsep Administrasi Pembangunan

Pengamatan yang cermat atas pertumbuhan dan perkembangan administrasi pembangunan sebagai suatu disiplin ilmiah yang relatif baru menunjukkan bahwa usaha para pakar untuk mengembangkan teori administrasi pembangunan sesungguhnya telah mulai setelah Perang Dunia II berakhir yang kemudian berlanjut secara lebih intensif pada dekade enam puluhan. Setelah berakhirnya Perang Dunia II, timbul pola baru dalam hubungan antarbangsa di dunia.

1. Terdapat negara-negara yang menang pada Perang Dunia tersebut yaitu negara-negara sekutu dan di pihak lain ada negara-negara yang kalah. Salah satu akibat negatif dari suatu peperangan ialah morat-maritnya kehidupan perekonomian, yang tentunya lebih terasa di negara-negara yang kalah ketimbang di negara-negara yang menang. Kenyataan tersebut terlihat dengan jelas sebagai salah satu

dampak negatif dari Perang Dunia II tersebut. Akan tetapi sejarah telah membuktikan pula bahwa karena berbagai pertimbangan termasuk pertimbangan politik, ekonomi, dan kemanusiaan negara-negara yang menang kemudian menunjukkan hasrat atau keinginan untuk membantu negara-negara yang sangat menderita akibat berkecamuknya perang, termasuk negara sekutu yang menang maupun musuhnya yang kalah.

Manifestasi paling nyata dari hasrat dimaksud ialah adanya usaha pemerintah Amerika Serikat untuk membantu negara-negara di Eropa Barat dan Jepang. Untuk negara-negara di Eropa Barat bantuan pemerintah Amerika Serikat tersebut dituangkan dalam suatu program bantuan besar-besaran yang kemudian terkenal dengan "*Point Four Program*" atau lebih terkenal dengan nama "*Marshall Plan*" karena memang dipelopori oleh Jenderal Marshall yang ketika menjabat sebagai Menteri Luar Negeri Amerika Serikat.

Kemudian ternyata bahwa bantuan luar negeri yang diberikan oleh Amerika Serikat ke negara-negara di kawasan Eropa Barat mempunyai efek positif yang demikian dramatisnya sehingga orang sering memandang "*Marshall Plan*" tersebut sebagai "model" cara pemberian bantuan luar negeri oleh satu negara ke negara lain. Setelah kedudukannya pulih kembali, banyak negara yang sekarang tergolong sebagai negara industri maju yang meniru "model" yang dipelopori oleh Amerika Serikat.

Kedudukan Amerika Serikat sebagai salah satu negara adikuasa di dunia, termasuk di dibidang ekonomi, menuntutnya memainkan peranan dalam berbagai bidang hubungan antarnegara. Salah satu di antaranya ialah sebagai pemberi bantuan yang tidak hanya ditujukan kepada negara-negara sekutu dan bahkan bekas musuhnya, yaitu Jerman Barat, melainkan juga ke berbagai negara di dunia, termasuk Jepang sebagai salah satu negara yang paling menderita sebagai akibat Perang Dunia II, terutama karena Jepang merupakan satu-satunya negara

di dunia yang telah mengalami daya pemusnah alat perang, yaitu bom atom yang dijatuhkan oleh Amerika Serikat di dua kota, yaitu Hiroshima dan Nagasaki.

Fakta sejarah ini perlu diungkapkan kembali karena ada relevansinya dengan tumbuh dan berkembangnya Administrasi Pembangunan sebagai suatu disiplin ilmiah baru. Para pakar dan ilmuwan Amerika Serikatlah yang memelopori pertumbuhan dan perkembangan tersebut, khususnya mereka yang bergabung dalam asosiasi profesi yang dikenal dengan "*Comparative Administration Group*," satu kelompok ilmuwan yang merupakan spesialis ilmu perbandingan administrasi dan organisasi yang disebut *American Society for Public Administration (ASPA)*.

2. Pola kedua yang timbul dalam hubungan antar negara ialah bahwa di satu pihak terdapat negara-negara bekas penjajah dan di pihak lain terdapat negara-negara baru, yaitu bekas jajahan yang memperoleh kemerdekaannya dengan berbagai cara, seperti melalui perang kemerdekaan dan atau melalui meja perundingan. Sebagaimana diketahui, negara-negara baru yang memperoleh kemerdekaannya sesuai Perang Dunia II itu hampir seluruhnya terdapat di Benua Asia dan Afrika, meskipun terdapat negara-negara lain yang tergolong miskin di Amerika Latin dan sekitar Laut Karibia yang kesemuanya ingin maju dan berkembang sebagai negara yang kuat.

Wahana untuk itu ialah dengan menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan. Tanpa kecuali, semua negara bekas penjajah itu telah menjadi negara maju dan relatif kaya dan meninggalkan rakyat di wilayah jajahannya dalam keadaan miskin dan terbelakang dalam berbagai dibidang kehidupan, termasuk dibidang politik, ekonomi, kesehatan, dan pendidikan. Salah satu fenomena yang tampak jelas dalam hubungan antarnegara ialah bahwa negara-negara bekas penjajah ingin memelihara hubungan bilateral yang baik dengan negara – negara jajahannya. Salah satu manifestasi keinginan tersebut adalah mengalirnya berbagai jenis bantuan dari negara maju

tersebut kepada negara bekas jajahannya. Sangat menarik untuk menganalisis alasan timbulnya keinginan tersebut.

Seorang moralis mungkin akan mengatakan bahwa logis apabila suatu negara bekas penjajah berupaya untuk "menebus dosa" karena kebijaksanaan yang eksploitatif dimasa lalu yang menyengsarakan rakyat bekas jajahannya.

Pandangan serupa mungkin timbul dikalangan nasionalis. Selama berstatus sebagai negara jajahan, negara-negara penjajah "menguras" kekayaan alam diwilayah jajahannya dengan tidak mpedulikan "nasib" rakyat di wilayah tersebut. Jadi merupakan suatu hal yang wajar apabila negara-negara bekas penjajah mengembalikan sebagian kekayaan yang telah dipupuknya itu kepada "pemiliknya yang sah".

Para Pragmatis akan mengatakan walaupun negara-negara bekas penjajah bersedia memberikan bantuan kepada negara-negara bekas jajahannya, sesungguhnya dasarnya bukanlah karena sikap yang altruistik dan bukan pula karena landasan moralitas, melainkan juga karena kepentingan nasional. Artinya, negara-negara bekas penjajah masih tetap memanfaatkan hubungan sejarah dan emosional yang bersifat khusus itu demi kepentingan sendiri yang dalam segi ekonomi mengambil dua bentuk.

- a) Bentuk pertama adalah menjadikan negara-negara bekas jajahan itu sebagai sumber bahan mentah atau bahan baku yang diperlukan untuk industri tertentu dalam negerinya sendiri.
- b) Bentuk kedua adalah menjadikan negara bekas jajahan itu sebagai pasar bagi produk yang dihasilkannya.

Penjajahanlah yang dianggap sebagai sumber utama keterbelakangan. Akibat dari penjajahan yang lama, kemampuan masyarakat untuk mengembangkan potensinya menjadi tertekan, sebagai contoh dibidang ekonomi tidak tercipta pemupukan modal dalam perekonomian karena hampir seluruh keuntungan kegiatan ekonomi telah disalurkan ke negeri induk penjajah.

Ketrampilan dan tingkat pendidikan rakyat pribumi tidak bisa berkembang secara memadai, aspirasi dan keinginan masyarakat tidak dapat tersalurkan, dan sebagainya. Sehingga, apa yang diperlukan untuk membangun negeri-negeri yang baru merdeka ini adalah mengusahakan agar faktor-faktor yang "hilang" tersebut terhadirkan, sebagaimana faktor-faktor tersebut diyakini merupakan penggerak bagi terselenggaranya pembangunan negeri-negeri yang kini dikategorikan sebagai kelompok negara maju. Pendapat ini tertanam kuat di kalangan teoretisi Barat maupun elite politik dan para perencana di negara-negara yang baru merdeka. Maka, tak ayal kalau yang muncul ialah suatu keyakinan bahwa resep mujarab untuk lepas dari belenggu keterbelakangan adalah dengan meniru pengalaman negara-negara maju.

Terlepas dari benar tidaknya pandangan tersebut dan kuat lemahnya argumentasi yang digunakan membela pandangan tertentu, tapi yang jelas adalah bahwa pemberian bantuan dalam berbagai bentuk dari negara maju ke negara yang sedang membangun merupakan fenomena aktual yang pada gilirannya mendorong percepatan berkembangnya ilmu Administrasi Pembangunan.

Implementasi kegiatan-kegiatan pembangunan di suatu negara telah menimbulkan adanya kebutuhan untuk mengembangkan suatu disiplin ilmiah baru yang menjadi sarana dalam mencapai pembangunan suatu negara dan bangsa ditinjau dari segi administrasi. Sesuatu "cabang" ilmu pengetahuan baru akan timbul apabila masyarakat dalam suatu bangsa atau negara membutuhkan perangkat ilmu yang baru, tanpa melupakan produk ilmu lama. Demikian pula dengan disiplin ilmu dalam melaksanakan agenda-agenda pemerintahan dalam mewujudkan pembangunan masyarakat. Disiplin ilmiah tersebut kini dikenal dengan "Administrasi Pembangunan".

Sebagai disiplin ilmiah, Administrasi Pembangunan menjadi titik tolak berhasil tidaknya suatu bangsa dalam membangun masyarakat untuk bisa mencapai kemakmuran yang merata disegala bidang. Keputusan membangun yang telah diambil, rencana pembangunan yang telah dirumuskan, biaya yang telah tersedia, program kerja yang terperinci hanya akan terlihat manfaatnya apabila kesemuanya itu telah dilaksanakan dengan baik, sesuai dengan rencana semula.

Pada dasarnya Administrasi pembangunan merupakan cabang dari administrasi negara, sehingga kaidah-kaidah umum yang ada di administrasi negara berlaku pula pada administrasi pembangunan. Dalam implementasinya administrasi pembangunan memberi perhatian lebih luas dari pada hanya membahas penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam pengertian umum, seperti memelihara keamanan, hukum dan ketertiban, mengumpulkan pajak, memberikan pelayanan publik, dan menyelenggarakan hubungan dengan negara lain. Administrasi pembangunan bersifat dinamis dan inovatif, karena menyangkut upaya mengadakan perubahan-perubahan sosial.

Dalam perkembangannya para ahli ilmu administrasi negara memberikan pengertian yang berbeda terhadap dua hal yaitu;

- (1) Administrasi di negara-negara yang sedang berkembang.

Seperi istilah yang disampaikan oleh Fred W Riggs tentang "*Prismatic Society*". Dalam bukunya tersebut Riggs mengembangkan suatu model mengenai ciri birokrasi dari suatu lingkungan masyarakat yang belum maju (*refracted type*) tapi sudah bukan lingkungan masyarakat yang masih tradisional (*fused type*). Model ini di sebutnya "*Sala model*" dalam suatu lingkungan "masyarakat prismatic". (Fred W Riggs: 1964) Model ini merupakan perilaku masyarakat yang sedang mengalami masa

perubahan dari masyarakat tradisional agraris ke arah masyarakat maju dan mulai mengembangkan industri.

- (2) Administrasi yang berada pada negara-negara sudah maju.

Dari dua proses administrasi yang berbeda tersebut, para ahli administrasi termotivasi untuk mengembangkan studi komparatif mengenai perkembangan administrasi yang ada di negara sedang berkembang dan administrasi negara-negara maju. Mereka kemudian menyebutkan diri sebagai Kelompok Studi Komparatif (CAG - *Comparative Administration Group*).

Sebagai hasil dari temuan (CAG - *Comparative Administration Group*), terutama perhatian kepada masalah – masalah yang dihadapi oleh negara-negara sedang berkembang, mengenai ciri birokrasi dari suatu lingkungan masyarakat yang belum maju (*refracted type*) tapi sudah bukan lingkungan masyarakat yang masih tradisional (*fused type*). Model ini di sebutnya " *Sala model* " dalam suatu lingkungan "masyarakat prismatic". Kongklusi dari dari penemuan (CAG - *Comparative Administration Group*) memberikan keputusan perlunya di bentuk administrasi pembangunan, untuk meningkatkan kemajuan masyarakat di negara – negara sedang berkembang. Dipandang perlunya membentuk administrasi pembangunan ini dikarenakan, beberapa hal, yaitu:

- (1) Bahwa teori ilmu administrasi negara yang selama ini mereka kuasai dan dikembangkan tidak begitu saja dapat dialihkan ke negara-negara yang sedang membangun. Banyak faktor yang menjadi penyebabnya, seperti latar belakang sejarah, sistem politik, sistem hukum dan perundang-undangan, budaya, konfigurasi penduduk, geografi, tingkat pendidikan, dan tahap perekonomian negara atau bangsa. Oleh karena itu, sistem administrasi negara yang perlu diciptakan, dikembangkan, dan dipelihara haruslah yang sesuai dengan kebutuhan khas dari negara yang

bersangkutan, sehingga perlu dibentuk administrasi pembangunan.

- (2) Agar bantuan yang diberikan dibidang administrasi mencapai sasarannya, para pakar tersebut merasa perlu untuk menciptakan suatu disiplin ilmiah baru yang dapat diterapkan dalam menyelenggarakan seluruh kegiatan pembangunan dengan segala seginya. Pentingnya disiplin ilmiah baru tersebut sangat dirasakan karena kenyataan menunjukkan bahwa negara-negara yang dikategorikan sebagai negara terbelakang sesungguhnya tergolong sebagai bangsa-bangsa tertua di dunia. Akan tetapi karena untuk kurun waktu yang cukup panjang mereka terjajah, mereka menjadi sangat tertinggal dalam berbagai segi kehidupan dan penghidupan. Menyadari ketertinggalan tersebut, mereka lalu berupaya untuk membangun dirinya. Karena ternyata bahwa teori, konsep, pendekatan, dan fokus administrasi negara tidak sepenuhnya mampu mengatasi berbagai masalah dalam penyelenggaraan pembangunan, para ahli didorong untuk mengembangkan disiplin ilmiah baru yang kemudian dikenal sebagai ilmu administrasi pembangunan.
- (3) Demi perkembangan ilmu administrasi yang mutakhir serta sesuai dengan tuntutan praktek di lapangan, para pakar yang berpengalaman di negeri sendiri dan di negara lain di mana mereka pernah ditempatkan dalam rangka bantuan luar negeri, merasa perlu untuk mengembangkan studi perbandingan dibidang administrasi yaitu, administrasi pembangunan yang salah satu sasarannya ialah memahami perbedaan-perbedaan yang ada di antara berbagai sistem administrasi negara yang berlaku.
- (4) Masih terdapat jurang yang lebar antara negara-negara yang kaya dengan negara-negara yang miskin. Di samping itu ditekankan betapa pentingnya kerjasama nasional dalam usaha memperlancar jalannya kegiatan-kegiatan pembangunan. Sehingga dalam

perkembangannya pemerintah dari suatu negara yang sedang membangun harus memegang peranan yang sangat menentukan dalam menjalankan tugas-tugas pemerintah. Untuk menjembatani dua karakter yang berbeda antara administrasi negara-negara maju dengan negara-negara berkembang diperlukan kajian ilmu tersendiri yang lebih spesifik kearah pembangunan yaitu administrasi pembangunan.

C. Karakteristik Administrasi Pembangunan

Sudah menjadi kesepakatan umum, baik oleh para negarawan, politisi, birokrat maupun oleh para ilmuwan, bahwa Administrasi Pembangunan merupakan salah satu disiplin ilmiah dalam "rumpun" Administrasi Negara. Telah diketahui dan diakui pula bahwa fokus analisis Administrasi Pembangunan adalah proses pembangunan yang diselenggarakan oleh suatu bangsa dalam rangka pencapaian tujuan dan cita-cita negara atau bangsa tertentu, termasuk cara-cara ilmiah yang dipergunakan dalam pemecahan masalah, menghadapi tantangan, memanfaatkan peluang dan menyingkirkan ancaman.

Perkembangan ilmu pengetahuan yang terjadi dengan sangat pesat, tidak terkecuali ilmu administrasi pembangunan, sesungguhnya perkembangan ini merupakan akibat dari berbagai faktor yang kesemuanya berkisar pada dinamika umat manusia. Dinamika tersebut pada gilirannya menimbulkan harapan baru, tantangan baru, dan permasalahan baru yang bentuk, jenis dan intensitasnya mungkin belum pernah dialami oleh manusia sebelumnya. Dari perkembangan ilmu pengetahuan tersebut kadang kala malah mengaburkan jatidiri dari semua disiplin keilmuan, apabila tidak diimbangi dengan penguasaan ciri-ciri dari beberapa disiplin ilmu yang berbeda-beda. Semua ilmu pengetahuan merupakan sebuah lingkaran setan yang saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya. Begitu juga dengan disiplin ilmu administrasi

pembangunan, ada beberapa ciri-ciri yang membedakan antara administrasi pembangunan dengan ilmu-ilmu yang lain yaitu:

- a) Ciri pokok pertama, adalah orientasi administrasi pembangunan lebih mengarah kepada usaha perubahan-perubahan keadaan yang dianggap lebih baik. Bahkan administrasi pembangunan dimaksudkan untuk membantu dan mendorong ke arah perubahan-perubahan besar (*basic changes*) di berbagai kegiatan atau dibidang kehidupan yang saling berhubungan dan akan memberikan hasil akhir terdapatnya proses pembangunan. Administrasi pembangunan terdapat tingkat kepeloporan (*degree of pioneering*), dan merintis perubahan (*initiate changes*).

Thompson (1965) menyebutkan bahwa administrasi pembangunan meliputi kemampuan organisasi untuk "*innovate*" (melakukan pembaharuan) orientasi pendekatan ini adalah perubahan dimasa depan yang lebih baik dan menjajikan. Orientasi terhadap perubahan dan pembaharuan berarti menunjukkan administrasi pembangunan berorientasi pada kegiatan-kegiatan nyata dalam pencapaian tujuan. Dalam melakukan perubahan dan pembaharuan dimasa depan harus diimbangi dengan kegiatan-kegiatan nyata dimasa sekarang sebagai batu loncatan untuk mencapai keberhasilan yang lebih baik lagi dimasa depan. Adalah NU sebuah jam'iyah islamiyah di Indonesia merupakan salah satu contoh organisasi yang melakukan perubahan dan pembaharuan di segala bidang. Hal ini nampak dalam slogan klasik dalam NU yang berbunyi "*Al Muhaafadhotu 'Alal Qodiiimis Shoolih Wal Akhdu Bil Jadidil Ashlah*", memelihara atau melestarikan nilai-nilai lama yang baik dan mengambil nilai-nilai baru yang lebih baik. (Hasanuddin dan Moch. As'ad Thoha, 1992)

Weidner (1964) menyebut Administrasi pembangunan sebagai "*an action oriented, goal oriented administrative system*". Administrasi pembangunan misalnya tidak saja menghendaki suatu administrasi kepegawaian yang rapi tetapi mungkin menuntut suatu perubahan sistem

administrasi kepegawaian yang lebih memungkinkan diperolehnya pegawai-pegawai yang diperlukan pada sektor-sektor prioritas serta yang lebih berorientasikan kepada prestasi. Contoh lain adalah administrasi pembangunan tidak saja menghendaki lebih tertibnya penyelenggaraan ekspor, tetapi suatu perubahan administrasi yang lebih menggairahkan ekspor. Perbaikan-perbaikan memang seringkali mengandung risiko kurang tertib atau kurang lancar untuk sementara waktu. Namun demikian dalam administrasi pembangunan hal ini diperhitungkan.

- b) Ciri pokok yang kedua adalah administrasi pembangunan melakukan perbaikan dan penyempurnaan administrasi dikaitkan dengan aspek perkembangan di bidang-bidang lain seperti ekonomi, sosial, politik dan lain-lain.

Usaha-usaha perubahan dibidang administrasi saling pengaruh-mempengaruhi diikuti dengan perubahan-perubahan dibidang lain. Perbaikan-perbaikan administrasi dapat mempunyai efek manipulatif terhadap perubahan-perubahan dibidang lain, dan pembangunan-pembangunan dibidang lain juga akan memberi pengaruh perubahan dibidang administrasi. Perbaikan administrasi bukan hanya untuk kepentingan administrasi itu saja, tetapi memberikan pelayanan administratif usaha perbaikan dan perubahan dibidang ekonomi, sosial, politik dan lain-lain, supaya dapat terselenggara secara lebih baik. Perbaikan administrasi dibidang pertanian juga dapat mengintrodusir cara dan sikap mental bertani yang baru, suatu hal yang merupakan bagian dari perubahan sosial. Sistem gaji mungkin dapat mendorong masyarakat yang semula berorientasi status berubah kepada orientasi prestasi. Di lain pihak administrasi pembangunan berarti kemampuan sistim administrasi untuk menampung adanya akibat-akibat pembangunan. Misalnya perubahan titik berat pertanian kepada industrialisasi, meningkatnya urbanisasi, gejala-gejala dibidang sosial sebagai bagian pernyataan masyarakat tentang keadilan, pengaruh-pengaruh negatif

lingkungan hidup dan lain-lain, semua itu perlu ditampung oleh kemampuan administrasi.

Pendekatan administrasi pembangunan merupakan cara pendekatan yang merupakan bagian dari suatu keseluruhan proses pembangunan sebagai suatu proses perubahan sosial yang menyeluruh. Administrasi memberikan jasa (pelayanan) untuk pembangunan tersebut dan juga menjadi hasil dari pembangunan itu sendiri. Secara khusus pembangunan ekonomi perlu adanya administrasi yang cocok dan sepadan yang kemudian diharapkan akan menghasilkan administrasi pembangunan yang lebih baik, termasuk para pelaksananya. Segala aspek kehidupan tersebut saling jalin-menjalin dan saling mempengaruhi.

D. Administrasi Negara dengan Administrasi Pembangunan

Dalam perkembangan ilmu administrasi terdapat hal-hal yang membedakan antara konsep administrasi negara dengan administrasi pembangunan. Administrasi pembangunan masih mendasarkan diri pada prinsip-prinsip administrasi negara begitu juga peralatan analisa administrasi pembangunan masih memakai peralatan analisa administrasi negara. Namun demikian administrasi pembangunan mempunyai ciri-ciri yang lebih maju dari pada administrasi negara. Adapun perbedaan administrasi pembangunan dengan administrasi negara adalah sebagai berikut; (Bintoro Tjokroamidjojo: 1974).

Tabel 2.1.
Perbedaan Antara Administrasi Pembangunan Dengan Administrasi Negara

ADMINISTRASI NEGARA	ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
1) Lebih banyak terkait dengan lingkungan masyarakat negara-negara maju.	1) Lebih memberikan perhatian terhadap lingkungan masyarakat majemuk, terutama masyarakat yang berada dilingkungan

	negara-negara sedang berkembang dan negara berkembang.
2) Berorientasi masa kini.	2) Berorientasi masa depan.
3) Dalam ilmu administrasi negara terdapat kelompok yang cenderung berpendapat turut berperannya administrasi negara dalam proses perumusan kebijaksanaan, tapi peranan itu tetap masih kurang ditekankan.	3) Administrasi pembangunan mempunyai peran aktif dalam berkepentingan (<i>committed</i>) terhadap tujuan-tujuan pembangunan, baik dalam perumusan kebijaksanaannya maupun dalam pelaksanaannya yang efektif.
4) Administrasi negara bersikap netral terhadap tujuan-tujuan pembangun masyarakat.	4) Administrasi pembangunan ikut serta dalam mempengaruhi tujuan-tujuan pembangun sosial, ekonomi dan lain-lain yang dirumuskan kebijaksanaannya melalui proses politik.
5) Lebih menekankan kepada pelaksanaan yang tertib dan efisien dari unit-unit kegiatan pemerintahan.	5) Justru berorientasi kepada usaha-usaha yang mendorong perubahan-perubahan (<i>inovasi</i>) ke arah keadaan yang dianggap lebih baik untuk suatu masyarakat di masa depan.
6) Lebih menekankan kepada tugas-tugas umum (rutin) dalam rangka pelayanan masyarakat (<i>public service</i>) dan tertib pemerintahan (<i>law and order</i>).	6) Lebih berorientasi kepada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan (<i>development functions</i>) dari pemerintah. Dalam hal ini adalah kemampuan untuk merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan dan pelaksanaannya yang efektif. Bisa juga dikatakan sebagai kemampuan dalam pengendalian instrumen-instrumen bagi pencapaian tujuan-tujuan pembangunan.

7) Administrasi negara lebih diposisikan sebagai <i>"balancing agent"</i> .	7) Administrasi pembangunan lebih bersikap sebagai <i>"development agent"</i> .
8) Administrasi negara lebih menengok kepada kerapian aparatur administrasi itu sendiri.	8) Administrasi pembangunan harus mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijaksanaan dalam pelaksanaan tujuan-tujuan pembangunan di berbagai bidang, yaitu; ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. Dengan perkataan lain administrasi pembangunan mengandung kebijakan yang berisi program-program pembangunan.
9) Administrasi negara seakan-akan ada kesan menempatkan administrator dalam aparatur pemerintah sekadar sebagai pelaksana.	9) Dalam administrasi pembangunan administrator dan aparatur pemerintah juga bisa merupakan penggerak perubahan (<i>change agents</i>).
10) Lebih mengarah ke pendekatan legalistis (<i>legalistic approach</i>).	10) Lebih mengarah ke pendekatan lingkungan (<i>ecological approach</i>), berorientasi pada kegiatan (<i>action oriented</i>) dan bersifat pemecahan masalah (<i>problem solving</i>).

BAB 3

KONSEP PEMBANGUNAN NASIONAL

A. Pengertian Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas dalam mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Keseluruhan semangat, arah, dan gerak pembangunan dilaksanakan sebagai pengamalan semua sila Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan yang utuh, yang meliputi:

- (1) Pengamalan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, yang antara lain mencakup tanggung jawab bersama dari semua golongan beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa untuk secara terus-menerus dan bersama-sama meletakkan landasan moral, etika dan spiritual yang kokoh bagi pembangunan nasional sebagai pengamalan dari Pancasila.
- (2) Pengamalan Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, yang antara lain mencakup peningkatan martabat serta hak dan kewajiban asasi warga negara serta penghapusan penjajahan, kesengsaraan dan ketidakadilan dimuka bumi.
- (3) Pengamalan Sila Persatuan Indonesia, yang antara lain mencakup peningkatan pembinaan bangsa di semua bidang kehidupan manusia, masyarakat, bangsa dan negara, sehingga makin kuat rasa kesetiakawanan dalam rangka memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa
- (4) Pengamalan Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan / Perwakilan, yang antara lain mencakup makin menumbuhkan dan mengembangkan sistem politik demokrasi Pancasila yang makin mampu memelihara stabilitas nasional yang dinamis, mengembangkan kesadaran dan tanggung jawab

politik warga negara serta bergairahnya rakyat dan proses politik.

- (5) Pengamalan Sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, yang antara lain mencakup upaya untuk mengembangkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi yang dikaitkan dengan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju kepada tercapainya kemakmuran yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam sistem ekonomi yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.

Berdasarkan pokok pikiran di atas, maka hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya, dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan, dan pedoman pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan merata di seluruh tanah air dan tidak hanya untuk suatu golongan atau sebagian dari masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat, serta harus benar-benar dapat dirasakan oleh seluruh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup yang berkeadilan sosial, yang menjadi tujuan dan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia.

Suatu bentuk Pemerintahan di negara manapun, secara formal menyatakan bahwa eksistensi suatu negara, bangsa beserta perangkatnya, dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan akhir dari bangsa dan negara bersangkutan. Dengan gaya dan bahasa yang beraneka ragam, tujuan akhir tersebut biasanya mengandung berbagai konotasi seperti kesejahteraan, keadilan, kemakmuran, ketentraman fisik dan mental dan sebagainya. Tujuan formal, normatif yang demikian itu terdapat di semua negara di seantero, baik yang sudah maju maupun di negara-negara yang dikategorikan sebagai negara yang sedang berkembang. Kenyataan demikian menunjukkan bahwa pada dasarnya, usaha mencapai masyarakat ideal yang dicita-citakan itu merupakan usaha yang berlangsung terus-menerus selama suatu negara, bangsa tersebut masih eksis. Tujuan formal dari suatu negara tersebut biasanya diidentikkan dengan tujuan pembangunan nasional.

Tujuan pembangunan nasional merupakan suatu proses yang terus-menerus dan berkesinambungan. Dengan perkataan lain, sukar untuk membayangkan adanya suatu negara, bangsa yang pada satu titik tertentu dalam perjalanannya akan mengatakan bahwa tingkat dan kondisi ideal yang dicita-citakan telah tercapai secara absolut sehingga tidak dapat lebih ditingkatkan lagi. Hal ini bukan saja karena konsepsi seperti keadilan, kemakmuran dan kesejahteraan yang merupakan suatu konsep yang bersifat relatif, dan oleh karenanya tidak mengenal titik jenuh yang absolut, akan tetapi juga karena tujuan pembangunan nasional merupakan konsep yang dinamik yang seirama pula dengan dinamika perkembangan kebudayaan manusia.

Pembangunan nasional sebagai proses yang berkesinambungan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat secara terencana dan terarah dalam setiap bidang kehidupan dan penghidupan rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia adalah untuk dapat mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang - Undang Dasar 1945.

Tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Tujuan pembangunan nasional, yang tertuang dalam Pancasila dan UUD 1945 merupakan tujuan pembangunan yang bersifat kuantitatif, normatif dan formal. Sedangkan tujuan pembangunan nasional dalam bentuk pragmatis, kualitatifnya atau kenyataan dalam masyarakat dapat dijabarkan dalam lima komponen, yaitu;

(1) Kemakmuran dibidang material

Kemakmuran dibidang material ini biasanya oleh rakyat kebanyakan, secara sederhana sering diartikan sebagai keserbacukupan dalam kebutuhan fisik terutama terwujud dalam bentuk tersedianya sandang, pangan dan papan yang memadai untuk manusia beradab dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia terhormat. Tersirat dalam pengertian keserbacukupan di sini adalah adanya kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia secara wajar dan mudahnya pemenuhan kebutuhan karena tersedianya hal-hal tersebut dengan jenis, mutu dan harga yang wajar pula.

Untuk mencapai kemakmuran di bidang material perlu kiranya menerapkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dalam memanfaatkan sumber daya alam, termasuk jasa-jasa lingkungannya, secara optimal, efisien, dan berkelanjutan dalam mendukung perekonomian nasional, dan sekaligus mendorong perubahan pola produksi dan konsumsi. Dalam kaitan itu kualitas dan akses informasi sumber daya alam dan lingkungan hidup akan didorong, termasuk evaluasi SDA, pelaksanaan penyusunan neraca sumber daya alam dan penerapan PDB Hijau; insentif bagi para pelaku dalam pengelolaan SDA dan LH dikembangkan untuk mendorong perubahan ke arah pola produksi dan konsumsi yang berkelanjutan; tata kelola SDA dan LH ditingkatkan melalui prinsip transparansi, partisipatif dan akuntabel, termasuk dalam penegakan hukum secara konsisten dan adil; perlindungan, pelestarian dan rehabilitasi ekosistem dan keanekaragaman hayati ditingkatkan agar yang rusak dapat berfungsi kembali sebagai penyangga sistem kehidupan; serta kerusakan dan pencemaran lingkungan bisa dikendalikan.

(2) Kesejahteraan mental

Kesejahteraan mental sering dikaitkan dengan tersedianya kesempatan untuk meningkatkan pendidikan dalam rangka penambahan pengetahuan dan ketrampilan, yang pada gilirannya akan dapat berperan penting, bukan saja sebagai alat untuk meningkatkan kemampuan

memenuhi kebutuhan dasar tersebut di atas, akan tetapi jauh lebih penting lagi adalah kebebasan berpikir dalam menyatakan, mengemukakan pendapat, tanpa tekanan-tekanan atau kekangan yang dapat menimbulkan kekerdilan dalam kemampuan berpikir.

Untuk mendukung Kesejahteraan mental maka dipandang perlu adanya peningkatan Aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan. Peningkatan aksesibilitas dan kualitas masyarakat terhadap pendidikan dan kesehatan yang lebih berkualitas merupakan mandat konstitusi yang harus dilakukan sesuai dengan tujuan pembangunan Nasional. Pendidikan dan kesehatan merupakan salah satu pilar terpenting dalam meningkatkan kualitas manusia sebagai pelaku sekaligus objek pembangunan. Berbagai dokumen sebagai hasil kesepakatan-kesepakatan internasional seperti Pendidikan Untuk Semua (*Education For All*), Konvensi Hak Anak (*Convention On The Right Of Child*) dan *Millenium Development Goals* (MDGs) serta *World Summit on Sustainable Development* secara jelas menekankan pentingnya pendidikan dan kesehatan sebagai salah satu cara untuk penanggulangan kemiskinan, peningkatan keadilan dan kesetaraan gender, pemahaman nilai-nilai budaya dan multikulturalisme, serta peningkatan keadilan sosial. Dengan kondisi tingkat pendidikan dan kesehatan penduduk masih relatif rendah, upaya untuk memperbaiki akses penduduk terhadap pendidikan dan kesehatan harus dipercepat untuk mencapai kesejahteraan sosial dalam menciptakan manusia Indonesia yang berkualitas.

(3) Ketentraman fisik dan rohaniah

Ketentraman fisik sudah barang tentu bertalian erat dengan keamanan terhadap berbagai jenis gangguan, baik yang menyangkut nyawa maupun harta benda seseorang. Sedangkan ketentraman rohaniah berkaitan dengan kebebasan menganut sesuatu ajaran agama tertentu berdasarkan keyakinan seseorang serta melakukan

ibadahnya menurut ajaran agama yang dianut oleh orang yang bersangkutan.

Ketentraman fisik dan rohani merupakan prasyarat untuk berlangsungnya kegiatan pembangunan nasional di berbagai bidang. Berbagai gangguan keamanan di wilayah Indonesia yang belum dapat diimbangi dengan penuntasan penanganan oleh penegak hukum dapat melemahkan rasa kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintahan secara keseluruhan.

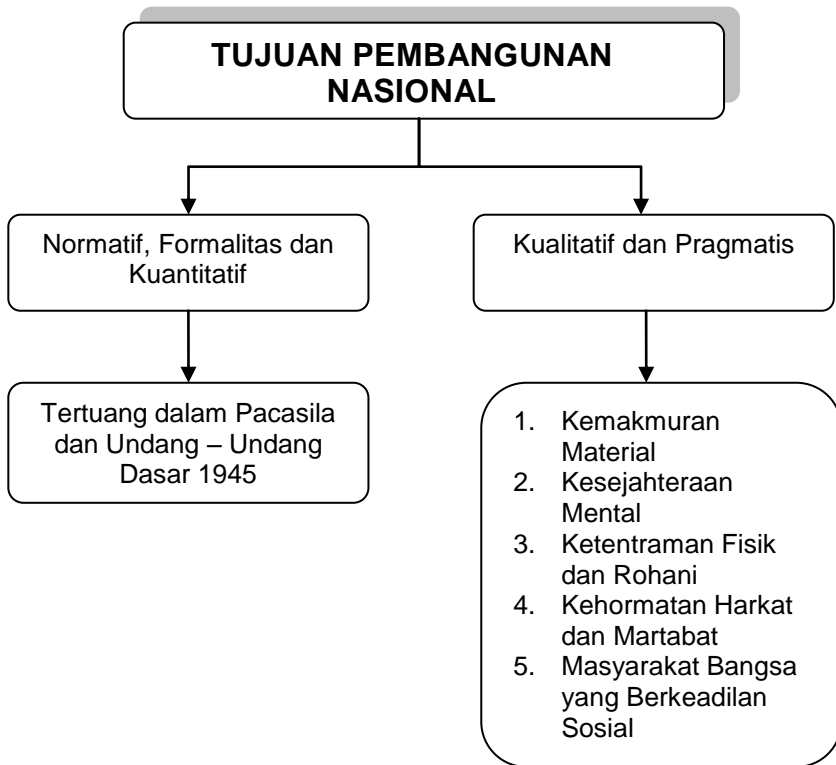
(4) Kehormatan, harkat dan martabat

Kebahagiaan yang manifestasinya tidak semata-mata, dan bahkan tidak dalam wujud kebendaan, melainkan yang tidak kalah pentingnya ialah pengakuan atas tingginya harkat dan martabat manusia dan perlakuan terhormat sesuai dengan harkat dan martabat manusia itu sendiri.

(5) Masyarakat bangsa yang berkeadilan sosial

Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa salah satu faktor pendorong pelaksanaan pembangunan nasional adalah karena kesenjangan - yang kadang-kadang teramat lebar - antara sekelompok kecil anggota masyarakat yang menikmati kemakmuran material yang sering dipandang berlebihan dengan mayoritas warga masyarakat yang tingkat keadaan kebendaannya menyedihkan dan oleh karenanya dikenal sebagai kelompok miskin, sehingga jurang pemisah antara si kaya dan si miskin sangat menonjol.

Gambar 3.1.
Tujuan Pembangunan Nasional



Prioritas pembangunan salah satunya adalah penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan. Saat ini jumlah penduduk miskin Indonesia sangat besar. Upaya pengurangan penduduk miskin, selain merupakan pelaksanaan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, untuk meningkatkan hak dan martabatnya, juga salah satu cara untuk meningkatkan daya saing di masa depan. Ini dilakukan melalui perbaikan kemampuan si miskin, sehingga akan membuka jalan untuk meningkatkan kemampuan ekonomi setiap tingkatan ke tingkat yang lebih tinggi dan meningkatkan pelayanan dasar bagi masyarakat miskin. Upaya penanggulangan kemiskinan harus berjalan seiring dengan upaya untuk meningkatkan pemerataan,

mengurangi kesenjangan antar wilayah, antar kelompok dan antar individu.

Sebagai langkah pemerintah dalam mengurangi jumlah kemiskinan adalah dengan meningkatkan kesempatan kerja, investasi dan ekspor. Upaya penurunan penduduk miskin berjalan seiring dengan upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan kesempatan kerja yang seluas-luasnya. Untuk mengatasi masalah kemiskinan dan pengangguran secara berkesinambungan, diperlukan pertumbuhan yang lebih tinggi, lebih adil serta berkesinambungan didorong oleh sumber-sumber pertumbuhan yang lebih berkualitas. Dalam kaitan itu, untuk mencapai pertumbuhan yang terus meningkat yang utamanya digerakkan oleh sektor riil, investasi dalam negeri dan luar negeri serta ekspor harus meningkat. Investasi domestik terus didorong dalam rangka memperkuat perekonomian dalam negeri, serta penting dalam mengundang masuknya Penanaman Modal Asing (PMA). PMA diperlukan untuk mempercepat pembangunan nasional, mengingat sumber dana dalam negeri yang terbatas. Ekspor non migas adalah salah satu mesin utama untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Lebih lanjut, mengingat daya dukung infrastruktur ekonomi yang masih kurang memadai dan sangat tidak kompetitif dibanding negara pesaing utama di Asean, penyediaan infrastruktur yang memadai harus dipercepat. Saat ini, jumlah dan kualitas infrastruktur ekonomi dan sosial, seperti energi, ketenagalistrikan, jalan, air bersih, transportasi, pos dan telematika, pendidikan dan kesehatan masih jauh dari memadai.

B. Pemahaman tentang Azas Pembangunan Nasional

Asas pembangunan nasional adalah prinsip pokok yang harus diterapkan dan dipegang teguh dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional.

Asas-asas Pembangunan Nasional tersebut adalah:

- (1) Asas Keimanan dan Ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa

Dalam bentuk realitanya segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional dijiwai, digerakkan, dan dikendalikan oleh keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagai nilai luhur yang menjadi landasan spiritual, moral, dan etik dalam rangka pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

(2) Asas Manfaat

Asas manfaat ini sangat diperlukan karena segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan, peningkatan kesejahteraan rakyat, dan pengembangan pribadi warga negara serta mengutamakan kelestarian nilai-nilai luhur budaya bangsa dan kelestarian fungsi lingkungan hidup dalam rangka pembangunan yang berkesinambungan dan berkelanjutan.

(3) Asas Demokrasi Pancasila

Asas demokrasi Pancasila ini memberikan pengertian bahwa upaya mencapai tujuan pembangunan nasional yang meliputi seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dilakukan dengan semangat kekeluargaan yang bercirikan kebersamaan, gotong royong, persatuan dan kesatuan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat.

(4) Asas Adil dan Merata

Asas adil dan merata merupakan suatu hal yang esensi dalam pembangunan nasional yang diselenggarakan sebagai usaha bersama yang harus merata di semua lapisan masyarakat dan di seluruh wilayah tanah air dimana setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan berperan dan menikmati hasil - hasilnya secara adil sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan dan darma baktinya yang diberikan kepada bangsa dan negara.

(5) Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan dalam Perikehidupan

Dalam pembangunan nasional harus ada keseimbangan antara berbagai kepentingan yaitu, keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan, dunia dan akhirat, material dan spiritual, jiwa dan raga individu,

masyarakat dan negara, pusat dan daerah serta antar daerah, kepentingan perikehidupan darat, laut, udara dan dirgantara serta kepentingan nasional dan internasional.

(6) Asas Hukum

Penyelenggaraan pembangunan nasional setiap warga negara dan penyelenggara negara harus taat pada hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta negara diwajibkan untuk menegakkan dan menjamin kepastian hukum.

(7) Asas Kemandirian

Bahwa dalam pembangunan nasional harus berlandaskan pada kepercayaan akan kemampuan dan kekuatan sendiri serta bersendikan kepada kepribadian bangsa.

(8) Asas Kejuangan

Dalam penyelenggaraan pembangunan, penyelenggara negara dan masyarakat harus memiliki mental, tekad, jiwa, dan semangat pengabdian serta ketaatan dan disiplin yang tinggi dengan lebih mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan.

(9) Asas Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Agar pembangunan nasional dapat memberikan kesejahteraan rakyat lahir batin yang setinggi-tingginya, penyelenggaraannya perlu menerapkan nilai-nilai ilmu pengetahuan dan teknologi, serta mendorong pemanfaatan, pengembangan dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi secara seksama dan bertanggung jawab dengan memperhatikan nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa.

Berhasilnya pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, tergantung pada peran aktif masyarakat, sikap mental, tekad dan semangat serta ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara serta seluruh rakyat Indonesia. Sehubungan dengan itu, semua kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga kemasyarakatan lainnya perlu menyusun program menurut fungsi dan kemampuan masing-masing dalam rangka melaksanakan Garis-garis Besar Haluan Negara.

Dalam rangka meningkatkan tanggung jawab bersama dan demi makin kukuhnya persatuan dan kesatuan bangsa, perlu dikembangkan peranserta masyarakat dalam menyiapkan Garis-garis Besar Haluan Negara yang akan datang.

Hasil pembangunan harus dapat dinikmati secara lebih merata dan adil oleh seluruh rakyat Indonesia sebagai peningkatan kesejahteraan lahir dan kebahagiaan batin.

Kesejahteraan yang merata dan berkeadilan akan meningkatkan ketahanan nasional yang selanjutnya akan meratakan jalan bagi generasi yang akan datang untuk mencapai masyarakat maju, sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila.

Pada akhirnya pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila akan memperkuat jati diri dan kepribadian manusia, masyarakat, dan bangsa Indonesia yang tercermin dalam kehidupan yang serba selaras, serasi dan seimbang.

C. Makna Perencanaan Pembangunan Nasional

Perencanaan merupakan keputusan untuk waktu yang akan datang, mengenai apa yang akan dilakukan? bilamana akan dilakukan? dan siapa yang akan melakukan?. Perencanaan pembangunan merupakan tugas pokok dalam administrasi atau manajemen pembangunan. Perencanaan diperlukan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya yang tersedia, sehingga dalam proses pelaksanaan pembangunan nasional bisa mencapai tujuan pembangunan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan secara efisien dan efektif yang dapat memberikan hasil optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada.

Pada dasarnya perencanaan sebagai salah satu fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan, untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki. Perencanaan pembangunan pada umumnya harus memiliki, mengetahui dan memperhitungkan beberapa unsur pokok, yaitu:

- (1) Tujuan akhir yang ingin dicapai
- (2) Sasaran-sasaran dan prioritas untuk merealisasikan tujuan akhir
- (3) Jangka waktu yang diperlukan dalam mencapai sasaran-sasaran tersebut
- (4) Masalah-masalah yang dihadapi
- (5) Modal atau sumber daya yang akan digunakan, serta pengalokasiannya
- (6) Kebijakan-kebijaksanaan untuk merealisasikannya,
- (7) Orang, organisasi, atau badan pelaksananya
- (8) Mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaan

Untuk dapat melakukan perencanaan dengan baik diperlukan informasi yang memadai, seperti statistik. Oleh karena itu menjadi tugas manajemen pembangunan untuk mengupayakan tersedianya informasi yang dibutuhkan dan mengembangkan metodologi pengolahan informasi untuk memenuhi kebutuhan perencanaan.

Apabila dilihat dari segi ruang lingkup, tujuan dan sasarannya, perencanaan dapat bersifat nasional, sektoral, dan spasial. Terkait dengan itu, perencanaan dapat berupa perencanaan agregatif atau komprehensif dan parsial. Perencanaan dilihat dari segi jangkauan dan hirarkinya, ada perencanaan tingkat pusat dan tingkat daerah. Dari jangka waktunya, perencanaan dapat bersifat jangka panjang, menengah, atau jangka pendek. Dilihat dari arus informasi, perencanaan dapat bersifat dari atas ke bawah (*top down*), dari bawah ke atas (*bottom up*), atau kedua-duanya. Dari segi ketepatan atau keluwesan proyeksi ke depannya, perencanaan dapat berupa indikatif atau preskriptif. Berdasarkan sistem politiknya, perencanaan dapat bersifat alokatif, inovatif, dan radikal (Friedman, 1987). Sedangkan produk perencanaan dapat berbentuk rencana (*plan*), kebijakan, peraturan, alokasi anggaran, program, atau proyek.

Terdapat beberapa masalah dan bahan kajian para ahli dalam menemukan dan mengembangkan model perencanaan yang

tepat. Tidak ada satu sistem perencanaan yang dapat diberlakukan untuk semua, karena selain peran lembaga-lembaga politik dan ekonomi, bahkan kebudayaanpun juga ikut berperan. Dalam hal ini Osterfeld (1992) lebih jauh menyatakan bahwa *some markets may function best when left unregulated, while satisfactory performance in others may require regulation*.

Kalau ditinjau dari segi histories, pengalaman negara-negara di Asia yang berhasil dalam pembangunannya, memang dapat ditarik kesimpulan bahwa perencanaan berperan besar dalam mencapai suatu keberhasilan Negara-negara di Asia. Misalnya Jepang, satu-satunya negara industri yang memiliki lembaga perencanaan, yaitu *Economic Planning Agency*, yang dipimpin oleh seorang Menteri (meskipun sebutannya adalah Direktur Jenderal). Lembaga ini, yang ketika dilahirkan pada tahun 1946 bernama *Economic Stabilization Board*, sejak awal berperan mengarahkan perekonomian Jepang. Lembaga inilah yang membuat rencana komprehensif untuk pemulihan kembali (*recovery*) Jepang (Kartasmita, 1996).

Negara-negara industri baru, seperti Korea dan Taiwan, juga memiliki lembaga-lembaga perencanaan yang berperan besar dalam mengarahkan gerak pembangunan ekonomi sehingga menghasilkan kemajuan seperti yang dicapai sekarang. Bank Dunia bahkan menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi di negara-negara Asia Timur (termasuk Indonesia) antara lain disebabkan oleh adanya itervensi yang tepat dari pemerintahnya.

Kegagalan perencanaan biasanya terjadi bukan karena adanya perencanaan itu sendiri, melainkan dapat bersumber pada berbagai sebab antara lain:

- (1) Penyusunan perencanaan yang tidak tepat, mungkin karena informasinya kurang lengkap, metodologinya belum dikuasai, atau perencanaannya sejak semula memang tidak realistis sehingga tidak mungkin bisa terlaksana. Dalam hal terakhir ini, biasanya pengaruh politis terlalu besar sehingga pertimbangan-pertimbangan teknis perencanaan diabaikan.

- (2) Dari segi konsep perencanaannya mungkin baik, tetapi pelaksanaannya tidak seperti apa yang ada dalam konsep. Dengan demikian, kegagalan terjadi karena tidak ada berkaitnya konsep perencanaan dengan pelaksanaannya. Penyebabnya bisa juga dikarenakan aparat pelaksana yang tidak siap atau tidak kompeten, tetapi dapat juga karena rakyat tidak punya kesempatan berpartisipasi sehingga tidak mendukungnya.
- (3) Konsep perencanaan mengikuti paradigma yang ternyata tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan serta tidak dapat mengatasi masalah mendasar negara berkembang. Misalnya, orientasi semata-mata pada pertumbuhan yang menyebabkan makin melebarnya kesenjangan. Dengan demikian, yang keliru bukan semata-mata perencanaannya, tetapi falsafah atau konsep di balik perencanaan itu sendiri.
- (4) Perencanaan diartikan sebagai pengaturan total kehidupan manusia sampai yang paling kecil sekali pun. Perencanaan di sini tidak memberikan kesempatan berkembangnya prakarsa individu dan pengembangan kapasitas serta potensi masyarakat secara penuh. Sistem ini bertentangan dengan hukum penawaran dan permintaan karena pemerintah mengatur semuanya. Perencanaan seperti inilah yang disebut sebagai sistem perencanaan terpusat (*centrally planned system*).

Sistem perencanaan yang berhasil diterapkan di berbagai negara yang telah terbukti kemajuannya, seperti Jepang dan negara-negara industri baru, adalah sistem perencanaan yang mendorong berkembangnya mekanisme pasar dan peran serta masyarakat. Dalam sistem itu perencanaan dilakukan dengan menentukan sasaran-sasaran secara garis besar, baik di bidang sosial maupun ekonomi, dan pelaku utamanya adalah masyarakat dan usaha swasta.

Sebagai kesimpulan, perencanaan dapat dilakukan dan bahkan diperlukan untuk meningkatkan pembangunan, dengan memenuhi syarat sebagai berikut:

- (1) Bersifat garis besar dan indikatif
- (2) Mengendalikan dan mengarahkan investasi pemerintah yang mendorong meningkatnya usaha masyarakat swasta
- (3) Mendorong bekerjanya pasar
- (4) Mengikutsertakan masyarakat
- (5) Memajukan golongan masyarakat (dan wilayah) yang dengan ekonomi pasar saja tidak mungkin berkembang atau bersaing dalam memperoleh akses faktor-faktor produksi.

Penyelenggaraan pembangunan nasional merupakan usaha sadar suatu masyarakat, bangsa, negara dan pemerintah dalam mewujudkan cita-cita nasionalnya. Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan nasional tidak mungkin diselenggarakan dengan pendekatan dan pandangan yang spekulatif atau untung-untungan. Salah satu manifestasi terkuat daripada kesadaran itu adalah bahwa penyelenggaraan pembangunan nasional didasarkan atas suatu rencana dan penyusunan rencana pembangunan.

Perencanaan merupakan salah satu fungsi organik manajemen. Sebagai salah satu fungsi organik manajemen, perencanaan sesungguhnya mutlak dilakukan oleh dan dalam setiap organisasi, apa pun tujuannya, apa pun kegiatannya dan tanpa melihat apakah organisasi yang bersangkutan besar atau kecil. Negara juga merupakan organisasi dan oleh karenanya dalam usaha pencapaian tujuan nasionalnya melalui berbagai kegiatan pembangunan, para pimpinannya mau tidak mau pasti terlibat dalam kegiatan-kegiatan perencanaan.

Dari berbagai dasar alasan mengadakan perencanaan maka di sini dikemukakan beberapa rumusan tentang perencanaan yang diharapkan akan menjelaskan tentang hakikat maupun arti perencanaan.

- a) Perencanaan dalam arti seluas-luasnya tidak lain adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu.

- b) Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*maximum output*) dengan sumber daya yang ada supaya lebih efisien dan efektif.
- c) Perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa.
- d) Albert Waterston (1965) menyebutkan perencanaan pembangunan adalah "melihat ke depan dengan mengambil pilihan berbagai alternatif dari kegiatan untuk mencapai tujuan masa depan tersebut dengan terus mengikuti agar supaya pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan".
- e) Perencanaan pembangunan adalah suatu pengarahan penggunaan sumber-sumber pembangunan (termasuk sumber-sumber ekonomi) yang terbatas adanya, untuk mencapai tujuan-tujuan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik, lebih efisien dan efektif.

Penelitian yang amat kasual saja akan menunjukkan bahwa dalam semua literatur tentang administrasi dan manajemen, pasti akan terlihat adanya kesepakatan para ahli untuk mengatakan bahwa perencanaan tidak bisa tidak harus dilakukan dalam rangka usaha pencapaian tujuan organisasi. Bahkan jelas terlihat adanya kesepakatan di kalangan para ahli administrasi dan manajemen untuk mengatakan bahwa perencanaan merupakan fungsi organik manajemen yang pertama dan diikuti oleh fungsi-fungsi organik manajemen lainnya yang dinyatakan dengan variasi peristilahan yang beraneka ragam.

Apabila berbagai definisi tentang perencanaan dikaji dengan agak mendalam, maka akan terlihat bahwa dalam kegiatan perencanaan, terdapat beberapa ide pokok, seperti:

1. Perencanaan pada hakikatnya merupakan kegiatan berpikir karena merencanakan memang didahului oleh konseptualisasi usaha sebelum bertindak;
2. Perencanaan pada dasarnya merupakan kegiatan

pengambilan keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dilaksanakan di masa depan;

3. Perencanaan berarti meletakkan dasar-dasar rasionalitas untuk berbagai usaha di masa mendatang dengan maksud dan tujuan mempengaruhi dan mengendalikan arah perubahan yang diduga akan terjadi;
4. Perencanaan juga merupakan proses pemilihan dan usaha menghubungkan-fakta untuk dijadikan bahan dalam membuat berbagai pra anggapan mengenai masa depan yang akan dihadapi untuk kemudian dituangkan dalam program kerja dan kegiatan operasional yang dirasakan perlu dalam usaha pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya;
5. Perencanaan dapat pula dikatakan sebagai usaha persiapan yang sistematis tentang berbagai kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan;
6. Perencanaan juga berarti pengalokasian yang sistematis dan rasional dari berbagai sarana dan prasarana kerja yang sifatnya terbatas untuk memperoleh hasil yang maksimal.

Dengan perkataan lain, perencanaan dapat dikatakan sebagai usaha untuk menemukan jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan:

- a) Apa yang akan dilakukan pada suatu kurun waktu tertentu di masa depan;
- b) Siapa yang akan bertanggung jawab untuk melakukan apa dan kepada siapa ia bertanggung jawab dalam melakukan berbagai kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya untuk melaksanakan;
- c) Prosedur, mekanisme dan tata kerja yang bagaimana yang akan diberlakukan dalam pelaksanaan berbagai kegiatan secara terintegrasi;
- d) Ada tidaknya penjadwalan kegiatan secara jelas;
- e) Apa alasan yang benar-benar dapat dipertanggung jawabkan tentang mengapa berbagai kegiatan mutlak dilaksanakan.

Jelaslah bahwa bagaimanapun istilah perencanaan

didefinisikan - dan memang sukar merumuskan suatu definisi yang secara universal diterima oleh semua pihak - suatu rencana, yang merupakan produk perencanaan, lazimnya diharapkan memenuhi paling sedikit tiga karakteristik, yaitu:

Pertama: Rencana berkaitan langsung dengan tujuan yang hendak dicapai karena eksistensi seluruh organisasi justru adalah untuk pencapaian tujuannya.

Kedua: Rencana selalu mengandung keputusan tentang kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan dan tindakan yang akan diambil betapa pun tentatifnya keputusan tersebut.

Ketiga: Segala sesuatu yang termuat dalam rencana merupakan hasil perhitungan yang matang dengan pengertian bahwa perhitungan yang dibuat tidak bersifat absolut yang berarti terbuka kemungkinan untuk ditinjau kembali serta disesuaikan dengan perkembangan keadaan.

Perencanaan yang efektif adalah proses pemikiran yang matang dan bermuara kepada keputusan berdasarkan fakta dan bukan kepada emosi atau keinginan belaka. Yang tidak kurang pentingnya untuk mendapat perhatian ialah bahwa perencanaan merupakan proses yang kontinu karena, di samping ditujukan ke masa depan, juga harus merupakan perwujudan dari kemampuan untuk menghubungkan pengetahuan dan pengalaman di masa lalu dengan kenyataan yang dihadapi sekarang yang kesemuanya dipergunakan untuk menentukan arah yang akan ditempuh dalam menghadapi masa depan dengan situasi yang tidak selalu dapat diperhitungkan secara tepat.

Sesungguhnya tepat apabila dikatakan bahwa perencanaan merupakan proses pemikiran yang bersifat kreatif, inovatif dan reflektif yang hasilnya adalah gambaran situasi yang memberikan kemungkinan-kemungkinan nyata serta kendala-kendala yang sejak dini telah diidentifikasi dengan sebaik mungkin.

Dari berbagai penjelasan dan devinisi dari berbagai ahli mengenai arti perencanaan, dapat di pahami betapa pentingnya arti dari sebuah perencanaan dalam pencapaian pembangunan nasional secara adil dan merata. Setiap

organisasi apapun bentuknya tidak bisa lepas atau memerlukan perencanaan dalam mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Perencanaan merupakan sistem dalam melaksanakan dan mengevaluasi setiap kegiatan karena pada dasarnya perencanaan mempunyai beberapa fungsi, yaitu;

1. Dikaitkan dengan pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional, rencana merupakan alat efisiensi dan efektivitas untuk menghindari pemborosan berkat keterarahan kegiatan untuk mencapai tujuan;
2. Dengan rencana yang matang, dilakukan perkiraan keadaan mengenai hal-hal dan prospek perkembangan masa depan yang pada gilirannya dapat mengurangi ketidakpastian yang akan dihadapi;
3. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang diduga merupakan cara terbaik, setelah melalui pengkajian mendalam, dapat memberi petunjuk tentang ciri-ciri setiap alternatif yang ada, baik sifatnya positif maupun negatif;
4. Dengan adanya rencana, tergambar pula jenis dan bentuk satuan-satuan kerja penyelenggara semua kegiatan yang sifatnya berlanjut dan oleh karenanya melembaga;
5. Dengan rencana, dapat ditetapkan standar prestasi yang baku yang antara lain berfungsi sebagai tolak ukur keberhasilan usaha;
6. Rencana dapat dijadikan sebagai dasar utama untuk penjabaran program kerja secara sistematis;
7. Dengan adanya rencana, jumlah, jenis keahlian dan ketrampilan tenaga kerja yang diperlukan dapat ditetapkan dengan lebih akurat;
8. Rencana menjadi dasar untuk melakukan pengawasan, pengendalian dan, bahkan juga, penilaian;
9. Implikasi pembiayaan pun dapat terlihat dengan jelas dalam suatu rencana;
10. Dengan rencana yang jelas, sarana dan prasarana kerja yang mutlak diperlukan dapat disediakan sesuai dengan kebutuhan yang sebenarnya.

Sesuai dengan pendapat A. M. Williams (1966), proses daripada perencanaan meliputi:

1. Menentukan atau menetapkan dengan jelas maksud dan tujuan.
2. Menentukan alternatif.
3. Mengatur sumber-sumber yang diperlukan.
4. Menentukan organisasi, metode dan prosedur.
5. Menentukan atau menetapkan rencana itu sendiri.

Menetapkan atau menentukan dengan jelas maksud dan tujuan, berarti menentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang akan dilakukan. Maksud dan tujuan itu adalah sasaran yang ingin dicapai, dan dengan menentukan kebijaksanaan terhadap apa yang akan ditempuh untuk menyelesaikan tujuan tersebut.

Menentukan alternatif artinya bahwa pimpinan atau manager harus memperhitungkan faktor-faktor yang dihadapi, yaitu kejadian-kejadian yang akan datang. Begitujuga mengenai faktor waktu harus diperhitungkan, yaitu untuk waktu yang bagaimana ? jangka panjang, sedang atau pendek.

Faktor kondisi atau situasi juga harus diperhitungkan dengan memperhatikan hasil riset atau hasil studi kelayakan, data statistik, dan sebagainya. Atas dasar itu maka salah satu alternatif harus dipilih atau pimpinan sudah bisa menentukan pilihannya daripada beberapa alternatif tersebut.

Mengatur sumber-sumber yang diperlukan, antara lain: tenaga kerja (*man power*), biaya (*money*), peralatan (*equipment*), bahan-bahan atau perlengkapan (*materials*), waktu yang diperlukan (*time will be needed*) Hal tersebut harus sudah tersedia bila diperlukan.

Menentukan organisasi, metode dan prosedur, maksudnya bahwa dalam pelaksanaan rencana ini perlu adanya suatu organisasi, metode atau tata kerja, termasuk juga bimbingan dan pengawasan yang diperlukan dalam kegiatan tersebut.

Adapun metode dan prosedur yang diperlukan terhadap pelaksanaan rencana adalah: jadwal waktu (*time*

schedule), standar yang akan dicapai, sistem pelaporan atau sistem umpan balik (*feedback*) yaitu dengan memberikan bahan-bahan sebagai laporan yang telah dikerjakan, mengenai tata kerja dan prosedur kerjanya.

Pembuatan rencana itu sendiri meliputi: Soewarno Handyaningrat, (1994)

- (1) Hal-hal yang mencakup penentuan tujuan dan sasaran.
- (2) Target yang akan dicapai, dan yang akan mempunyai pengaruh terhadap pekerjaan organisasi.
- (3) Sumber-sumber (*Resources*) yang diperlukan, berupa tenaga manusia, biaya, alat, bahan dan termasuk waktu penyelesaian rencana.
- (4) Metode dan prosedur pelaksanaan rencana.

D. Kritik Perencanaan Pembangunan Negara-Negara Dunia Ketiga

Perencanaan pembangunan sangat banyak dilaksanakan di negara-negara baru berkembang atau Negara – negara Dunia Ketiga namun harus diakui bahwa terdapat banyak kelemahan yang dihadapi. Berbagai kelemahan tersebut di sini dikemukakan sebagaimana berikut;

- a) Perencanaan pembangunan untuk bidang ekonomi, di banyak negara baru berkembang seringkali lebih merupakan dokumen politik mengenai cita-cita pembangunan yang dikehendaki, tetapi bukan merupakan cetak biru bagi kegiatan-kegiatan yang mungkin dilaksanakan untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan tertentu. Perencanaan pembangunan tidak terkait antara perencanaan dengan pelaksanaannya. Sebagai refleksi daripada kekuatan-kekuatan dan kepentingan-kepentingan politik yang ada dalam masyarakat, maka rencana yang dapat diterima secara politis, mungkin kehilangan cirinya yang utama sebagai rencana, yaitu konsistensi dan sistem prioritas.
- b) Di balik itu apabila mungkin dirumuskan suatu rencana yang teknis cukup baik, namun disisi lain kelemahannya adalah seringkali kurang mendapat dukungan politik

karena memang kurang terdapat kestabilan politik yang memungkinkan pelaksanaan rencana secara kontinyu. Pemerintahan yang silih berganti mengakibatkan silih berganti pula pelaksanaan rencana, bahkan mungkin silih berganti perencanaan. Rencana harus mempunyai cukup dukungan politik dan cukup waktu pematangannya sehingga dapat melibatkan aparatur pemerintah maupun masyarakat dalam pelaksanaannya.

- c) Kelemahan lain adalah seringkali terdapat kurang hubungan antara penyusunan rencana dan para penyusunnya dengan pelaksanaan rencana dan para pelaksananya. Ini menyebabkan rencana menjadi kurang *feasible* (kurang dapat dilaksanakan secara teknis). Hal ini bisa disebabkan karena para perencana terlalu banyak bekerja "di belakang meja", ataupun karena kurang kuat kedudukan suatu badan perencana dalam hubungannya dengan badan-badan operasional. Satu aspek dari hubungan ini adalah kelemahan hubungan antara perencanaan dan kebijaksanaan anggaran serta moneter.

Namun demikian sebenarnya kelemahan rencana ini adalah kelemahan dalam pembentukan organisasi dan administrasi perencanaan sebagai suatu proses yang harus dilakukan oleh banyak badan atau lembaga pemerintahan. Suatu jaringan keserasian dan kerjasama dalam pembentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan perumusan program-program pembangunan.

- d) Banyak kelemahan rencana juga terjadi dalam bidang pilihan-pilihan berbagai alternatif yang merupakan "*trade offs*" menguntungkan bagi yang satu, merugikan bagi yang lainnya, sebagai contoh adalah pilihan antara peningkatan laju pertumbuhan ekonomi yang cepat melalui pemakaian teknologi yang maju dengan usaha ke arah realisasi keadilan atau pemerataan pembangunan terutama di bidang perluasan kesempatan kerja. Kemajuan untuk menampung semua

tujuan yang baik dalam waktu yang sama mungkin bahkan tidak dapat mencapai semuanya.

- e) Kelemahan lain adalah kurangnya data-data statistik, informasi, hasil-hasil riset dan survai untuk mendasari suatu perencanaan yang baik. Data-data tersebut diperlukan sekali untuk menyusun proyeksi, perkiraan maupun untuk merencanakan proyek-proyek pembangunan. Untuk hal yang terakhir ini diperlukan sekali apa yang disebut *feasibility study*.

Seringkali bahkan informasi dasar untuk perencanaan masih perlu dilakukan seperti sensus penduduk ataupun survai tentang potensi sumber-sumber alam dan material yang strategis. Kecuali masih perlu dibina suatu jaringan informasi yang memungkinkan bagi penggunaan perencanaan.

- f) Kelemahan lain dalam perencanaan pembangunan Negara-negara baru berkembang, ialah kurang penguasaan terhadap teknik-teknik perencanaan. Hal ini disebabkan antara lain oleh karena masih kurangnya tenaga terdidik dalam bidang tersebut. Penguasaan teknik-teknik tersebut memerlukan pengetahuan spesialisasi. Karena kelemahan-kelemahan inilah maka seringkali negara-negara baru berkembang tergantung daripada penyediaan tenaga-tenaga ahli asing. Bank Dunia dalam hal ini mempunyai program khusus untuk bantuan tenaga ahli di bidang perencanaan dalam rangka apa yang disebut *Development Advisory Services*. Suatu perencanaan misalnya perlu didasarkan atas kerangka makro atau kerangka rencana. Dengan demikian hubungan antara berbagai unsur atau variabel (ekonomi) menjadi lebih jelas kaitan serta implikasinya satu sama lain. Kecuali apabila diperlukan perencanaan sektoral dan regional. Tidak dapat disangkal bahwa perencanaan proyek-proyek masih terdapat banyak kelemahan.

Seringkali hal ini dipersulit karena sukarnya pilihan

penggunaan teknik yang serasi. Misalnya mengenai teknik perencanaan menyeluruh untuk negara-negara baru berkembang di Asia timbul kontroversi antara tipe Harrod Domar ataupun tipe Keynesian. (Banyak kalangan berpendapat ke arah penggunaan tipe yang pertama).

- g) Dapat pula dikemukakan bahwa tanggapan terhadap perencanaan seringkali masih ditekankan pada usaha perumusan suatu rencana. Kurang perhatian diberikan bahwa perencanaan merupakan suatu proses yang saling berhubungan erat antara perencanaan dan pelaksanaannya. Perencanaan harus lebih berorientasi kepada pelaksanaannya. Ciri-ciri perencanaan harus lebih menjamin pelaksanaan dan pengendaliannya. Rupanya ini sangat tergantung pada keadaan dan proses politik yang berlaku pada suatu masyarakat tertentu. Arthur Lewis, (1966)
- h) Kelemahan lain yang dapat disebutkan adalah masalah kemampuan administrasi pemerintah untuk melaksanakan rencana pembangunan. Administrasi pemerintah di negara-negara baru berkembang umumnya tidak cocok dengan keperluan-keperluan maupun kepentingan usaha pembangunan. Arthur Lewis dan Albert Waterston mengemukakan bahwa administrasi dan politik seringkali merupakan hambatan utama pelaksanaan perencanaan pembangunan. Di bidang administrasi pemerintah perlu dilakukan suatu *reform* administrasi maupun pembinaan administrasi untuk mendukung perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

E. Aplikasi Pembangunan Nasional

Banyak kegiatan pembangunan yang harus dilakukan oleh pemerintah, setidaknya-tidaknya pada tahap awal pembangunan. Yang paling utama adalah pembangunan prasarana dasar, baik prasarana ekonomi maupun sosial. Prasarana ekonomi meliputi perhubungan dan transportasi, energi, irigasi, dan sebagainya. Prasarana sosial mencakup prasarana

pendidikan seperti sekolah-sekolah dan prasarana kesehatan seperti rumah sakit. Di samping prasarana fisik, pemerintah juga perlu memperhatikan pembangunan lembaga-lembaga sosial, baik lembaga politik, hukum, budaya, maupun ekonomi.

Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah biasanya dituangkan dalam mekanisme proyek-proyek pembangunan. Proyek-proyek pembangunan harus memuat dengan jelas tujuannya (*objective*), sasaran yang akan dicapai (*target*), cara mengukur keberhasilannya (*performance evaluation*), jangka waktu pelaksanaannya, tempat pelaksanaannya, cara melaksanakan, kebijaksanaan untuk menjamin proyek itu dapat dilaksanakan, biaya serta tenaga yang diperlukan, dan badan yang akan melaksanakannya. Apabila proyek itu merupakan bagian dari kegiatan yang lebih besar, biasanya disebut program, harus jelas keterkaitan proyek dengan tujuan dan sasaran program, serta dengan proyek-proyek lain yang berada dalam program yang sama.

Dalam pelaksanaannya, proyek dapat dilakukan sendiri oleh badan pemerintah, baik oleh pemilik proyek maupun badan pemerintah lain, baik di tingkat pusat maupun daerah dalam hal ada otonom atau desentralisasi. Untuk itu perlu ada mobilisasi tenaga serta kesiapan lembaga pemerintah yang akan melaksanakannya.

Proyek dapat pula dilaksanakan oleh badan lain di luar pemerintah biasanya perusahaan swasta, baik asing maupun dalam negeri atau campuran. Badan tersebut dapat ditunjuk langsung atau dapat dipilih melalui pelelangan. Pelelangan biasanya merupakan cara terbaik, karena dalam pelelangan ada persaingan yang sehat yang menguntungkan baik secara teknis maupun dari segi biaya. Selain itu, pengadaan barang dan jasa untuk proyek pembangunan ini merupakan bagian yang peka dan rawan terhadap tindakan penyelewengan. Oleh karena itu, keterbukaan dan kebertanggungjawaban diperlukan untuk mencegah terjadinya penyelewengan, pemborosan, dan kebocoran.

Dalam kaitan dengan pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah seperti dijelaskan di atas, adalah tugas manajemen

pembangunan untuk menjamin bahwa proyek-proyek pembangunan yang secara fisik dilaksanakan atau dibiayai oleh anggaran pemerintah, berjalan seperti yang dikehendaki dan mencapai sasaran seperti yang direncanakan, dengan cara yang seefisien mungkin.

F. Kontrol Pembangunan Nasional

Kontrol atau pengawasan pembangunan pada dasarnya merupakan rangkaian kegiatan yang memiliki obyek yang sama, yakni mengikuti perkembangan pelaksanaan pembangunan agar senantiasa sesuai dengan rencana. Dalam banyak literatur, kedua kegiatan itu tidak bisa dipisahkan. Tapi dalam pembahasannya dilakukan pemisahan untuk menunjukkan adanya dua kegiatan yang serupa tetapi tidak harus selalu sama, atau masing-masing dilakukan oleh lembaga atau unit organisasi yang berbeda.

Menurut Steiss (1982), salah satu fungsi pengawasan adalah meningkatkan kebertanggungjawaban (*accountability*) dan keterbukaan (*transparency*) sektor publik. Pengawasan pada dasarnya berfungsi menekankan langkah-langkah pembenahan atau koreksi (*corrective actions*) jika dalam suatu kegiatan terjadi kesalahan atau perbedaan dari tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan Jerome (1961). Langkah-langkah pembenahan dari fungsi pengawasan sering kali lebih dititikberatkan pada penanganan sumber-sumber dana (*financial resources*) agar sesuai dengan peraturan yang berlaku dan untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi kegiatan secara menyeluruh. Anthony (1965).

Mockler (1972) menyatakan bahwa langkah-langkah pengawasan seyogyanya lebih ditekankan pada hal-hal yang positif dan bersifat pencegahan. Untuk itu pengawasan memerlukan suatu standar kinerja atau indikator yang dapat digunakan sebagai pembanding atau referensi dari kinerja aktualnya. Penentuan standar kinerja bagi pengawasan ini membutuhkan masukan dan peran serta para pelaksana di lapangan, sehingga dapat dihasilkan suatu standar yang realistis

dan akurat. Dengan dasar argumen yang sama, Litterer (1973) juga menyarankan penggunaan standar kinerja sebagai kerangka acuan (*frame of reference*) kegiatan.

Pelaksanaan pembangunan pada hakikatnya melibatkan tiga faktor, yaitu (a) manusia dengan beragam perilakunya, (b) faktor dana yang tergantung pada kemampuan keuangan negara, dan (c) faktor alam yang sulit diramalkan. Oleh karena itu penyimpangan-penyimpangan dalam melaksanakan pembangunan mungkin saja dapat terjadi. Dalam hal ini pengawasan perlu dilakukan sehingga penyimpangan secara lebih dini dapat segera diketahui, guna menghindari kerugian yang lebih besar.

Keberhasilan sebuah rencana biasa diukur menurut tingkat penyimpangan antara yang telah direncanakan dan apa yang dicapai, baik dari sudut pencapaian sasaran, waktu, manfaat, maupun aturannya.

Pengawasan pelaksanaan pembangunan pada dasarnya merupakan rangkaian kegiatan untuk mengikuti perkembangan pelaksanaan pembangunan dan menindaklanjuti agar kegiatan pembangunan senantiasa sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Dalam pengertian ini pengawasan termasuk pula mengarahkan dan mengkoordinasikan antar kegiatan dalam pelaksanaan proyek-proyek agar pemborosan dan penyelewengan dapat dicegah. Dengan demikian, kegiatan pengawasan harus bersifat obyektif, serta dapat mengungkapkan fakta-fakta tentang pelaksanaan suatu pekerjaan. Sifat obyektif ini meliputi unsur teknis dan administratif. Obyektif secara teknis misalnya, apakah pekerjaan bangunan beton telah mengikuti spesifikasi teknis dan prosedur pekerjaan yang telah ditentukan; sedangkan obyektif secara administratif misalnya, apakah suatu pekerjaan telah mengikuti prosedur administratif yang baik dan benar sesuai peraturan yang berlaku.

Pengawasan bukan merupakan suatu tujuan, melainkan sarana untuk meningkatkan efisiensi dalam melaksanakan kegiatan. Di dalamnya termasuk unsur pencegahan terhadap

penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi. Oleh karena itu, kegiatan pengawasan tidak hanya dilaksanakan dalam tahap perencanaan saja. Artinya aspek pengawasan telah masuk selagi proyek-proyek pembangunan masih dalam tahap perencanaan.

Kegiatan pengawasan bukan semata-mata mencari siapa yang bersalah, tetapi apa yang salah dan mengapa kesalahan itu terjadi. Sehingga dalam kegiatan pengawasan ada unsur membimbing dan mendidik terhadap pelaksana pembangunan untuk meningkatkan kemampuan dan profesionalismenya.

Pengawasan merupakan unsur yang pokok bagi setiap manajemen, termasuk manajemen pembangunan. Dalam sistem administrasi negara, pengawasan ada hirarkinya, sesuai dengan tingkatan dan ruang lingkupnya. Pengawasan bersifat berjenjang dan dapat dilakukan sebagai bagian dari kegiatan yang organik dari dalam dan dari luar. Oleh karena itu, dikenal adanya pengawasan internal dan eksternal.

Johnson, Kast, dan Rosenzweig (1973) membagi sistem pengawasan ke dalam:

- 1) Pengawasan organisasional

Pengawasan organisasional adalah sistem pengawasan umum yang menilai kinerja keseluruhan dari suatu kegiatan dalam organisasi. Standar pengukuran yang lazim digunakan bagi pengawasan jenis ini adalah pengukuran efektivitas (*measurement of effectiveness*) dari kegiatan tersebut. Dari hasil pengukuran efektivitas tersebut, umpan balik yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengevaluasi tujuan dan sasaran, merumuskan perencanaan tahap berikutnya, serta memperbaiki petunjuk pelaksanaan kegiatan (*standard operating procedures*).

- 2) Pengawasan operasional.

Sedangkan pengawasan operasional adalah sistem pengawasan yang digunakan untuk mengukur kinerja harian suatu kegiatan dan memberikan langkah-langkah koreksi langsung (*immediate corrective actions*).

Johnson, Kast, dan Rosenzweig (1973) juga menguraikan fungsi pengawasan dengan mengidentifikasi empat unsur pokok pengawasan. Unsur-unsur tersebut meliputi: (1) penentuan standar kinerja, (2) perumusan instrumen pengawasan yang dapat dipergunakan dalam mengukur kinerja suatu kegiatan, (3) perbandingan hasil aktual dengan kinerja yang diharapkan, dan (4) pengambilan langkah-langkah pembenahan atau koreksi.

Dalam konsep pengawasan ada unsur yang mengawasi dan diawasi. Di sini, selain kriteria pelaksanaan (proyek) pembangunan yang ditetapkan dalam rancangannya (*project design*), terlihat pula segi penegakan norma-norma etika. Misalnya, sasaran tidak tercapai, apakah karena keadaan yang berubah dari semula, karena kelalaian pelaksanaan atau ada unsur kesengajaan untuk keuntungan pelakunya. Pengawasan dengan demikian mengandung makna penegakan hukum dan disiplin. Pengawasan dapat menghasilkan keputusan untuk melakukan koreksi dan perbaikan dalam penyelenggaraan pembangunan, dan dapat pula menghasilkan sanksi sesuai hukum yang berlaku.

Fungsi pengawasan tidak berdiri sendiri. Kast dan Rosenzweig (1979), Albanese (1975), dan Gannon (1977) menekankan pentingnya hubungan perencanaan dan pengawasan. Perencanaan memberikan kerangka acuan bagi proses pengawasan, dan hasil dari pengawasan seperti pemantauan merupakan umpan balik bagi proses perencanaan dan pelaksanaan pada tahap berikutnya.

Karakteristik perencanaan juga mempengaruhi proses pengawasan. Perencanaan tentang suatu permasalahan yang kompleks dan bersifat multisektoral, misalnya, memiliki lebih banyak *stakeholders*. Sehingga sistem pengawasan yang dibutuhkan, selain dapat mengawasi kegiatan-kegiatan yang lazim dilakukan dalam suatu kegiatan, juga dapat membantu melancarkan koordinasi antarsektor. Demikian pula perencanaan jangka panjang membutuhkan aplikasi pengawasan yang berbeda dengan perencanaan jangka menengah dan jangka

pendek.

Suatu pengawasan yang efektif membutuhkan tidak saja norma-norma etika tetapi juga sistem informasi yang memadai. Kebutuhan informasi menjadi sangat penting artinya untuk menilai situasi dan kondisi yang melingkupi suatu isu dan mengevaluasi alternatif langkah-langkah selanjutnya.

G. Pentingnya Evaluasi Pembangunan Nasional

Pelaksanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah dan masyarakat harus dipantau terus-menerus dan dievaluasi perkembangannya. Tujuannya adalah untuk mengetahui seberapa jauh pembangunan telah dilaksanakan dan bagaimana hasilnya diukur dengan sasaran yang ingin dicapai. Atas dasar hasil evaluasi dapat diambil langkah-langkah agar pelaksanaan pembangunan selanjutnya menunjang dan tidak merugikan upaya pembangunan secara keseluruhan. Dengan demikian, tujuan dan sasaran pembangunan secara maksimal dapat tetap tercapai.

Pemantauan diperlukan pula agar pelaksanaan pembangunan yang bergeser dari rencana dapat diketahui secara dini dan diambil langkah-langkah yang sesuai. Pergeseran itu dapat berupa (1) sasaran yang tidak tercapai, (2) sasaran terlampaui, dan (3) ada peralihan dari sasaran satu ke sasaran lain.

Pelaksanaan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana dapat disebabkan antara lain oleh:

- (1) ada hambatan yang tidak diketahui atau diperhitungkan pada waktu perencanaan,
- (2) ada perkembangan keadaan yang tidak dapat diantisipasi pada tahap perencanaan,
- (3) realisasi dari perkiraan yang berbeda dari perencanaan,
- (4) atau karena perencanaannya yang keliru.

Oleh karena itu, menjadi tugas manajemen pembangunan untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan, serta mengambil langkah-langkah apabila dari hasil pemantauan diperlukan

pemecahan masalah atau perubahan (*revisi*) pada upaya pembangunan yang direncanakan.

Dalam rangka evaluasi, dikenal adanya evaluasi kinerja (*performance evaluation*) yang dapat memberikan informasi tidak hanya menyangkut *input* dan *output* tetapi lebih jauh lagi menyangkut hasil (*result*) dan manfaat (*benefit*), termasuk pula dampaknya. Pelaksanaan evaluasi tersebut perlu dilakukan secara sistematis dan melembaga. Dengan demikian diharapkan pelaksanaan rencana dan program-program pembangunan mengarah pada terwujudnya sasaran yang telah ditetapkan, yaitu dicapainya hasil yang optimal dari setiap investasi yang dilakukan, tercapainya efisiensi, dan peningkatan produktivitas dalam pengelolaan sumber daya, serta peningkatan kualitas produk dan jasa yang ingin dihasilkan.

Evaluasi kinerja pembangunan dapat dilaksanakan pada setiap tahap, yakni pada tahap proyek sedang berjalan (*on going evaluation*), tahap proyek selesai dibangun (*Terminal evaluation*) dan pada tahap proyek yang sudah berfungsi (*expost evaluation*) untuk dijadikan bahan masukan ke dalam siklus manajemen proyek. *Input* terkait dengan sumber daya yang tersedia, misalnya jumlah dana yang dialokasikan, sumber daya manusia yang tersedia, teknologi, sumber daya alam, dan lain-lainnya, yang merupakan masukan untuk terselenggaranya proyek pembangunan. *Output* merupakan hasil keluaran dari proses *input* yang tersedia. *Effect (outcome/result)* merupakan hasil/fungsi dari *output* sedangkan *impact/benefit* merupakan kontribusi hasil *effect (outcome/result)* terhadap kondisi yang lebih makro, seperti kesejahteraan masyarakat, perkembangan ekonomi sektoral, daerah, dan nasional. Dalam pelaksanaannya, evaluasi kinerja menempuh dua cara yaitu (1) menetapkan indikator-indikator kinerja, dan (2) melaksanakan studi evaluasi kinerja. Kedua cara tersebut dalam pelaksanaan evaluasi kinerja saling terkait.

Evaluasi kinerja bukanlah audit, riset, atau inspeksi, karena evaluasi kinerja sangat berorientasi pada hasil akhir

termasuk dampaknya. Evaluasi kinerja tidak begitu menekankan pada proses seperti audit, yang menekankan pada *compliance* terhadap *rules and regulations*. Dalam melaksanakan studi evaluasi kinerja informasi indikator kinerja yang sudah ada akan menjadi bahan dasar dalam melakukan evaluasi maupun pengembangan indikator kinerja selanjutnya.

H. Keterlibatan Administrasi Negara dalam Pembangunan Nasional

Pembangunan Nasional sebagai pengamalan Pancasila diselenggarakan oleh Pemerintah bersama-sama seluruh rakyat. Sebagaimana ditegaskan dalam GBHN 1993, "Berhasilnya pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila tergantung pada peran serta aktif masyarakat serta pada sikap mental, tekad dan semangat, serta ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara serta seluruh rakyat Indonesia."

Dalam rangka pembangunan nasional, Pemerintah tidak hanya melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan tetapi juga sekaligus melaksanakan tugas pembangunan, yaitu untuk mengarahkan, menggerakkan dan mengendalikan pembangunan secara lancar, serta meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pembangunan.

Tugas umum pemerintahan adalah kegiatan yang secara rutin dilakukan oleh Pemerintah pada umumnya dalam rangka memberikan pengayoman dan pelayanan untuk mewujudkan ketertiban, ketentraman, dan kesejahteraan seluruh rakyat. Dalam rangka fungsi pengayoman dan pelayanan tersebut tercakup tugas pokok perumusan dan penetapan kebijaksanaan nasional, kebijaksanaan umum, kebijaksanaan pelaksanaan dan kebijaksanaan teknis; pemberian, bimbingan, pembinaan dan perizinan; pengelolaan kekayaan, milik negara; penyediaan informasi dan sebagainya. Sedang tugas-tugas pembangunan adalah tugas-tugas pemerintah dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pembangunan yang meliputi kegiatan-kegiatan penyusunan rencana, pemrograman, pelaksanaan dan

pengawasan pembangunan untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional secara efektif dan efisien. Kegiatan-kegiatan tersebut dilaksanakan dalam rangka mengarahkan, menggerakkan, memantau, mengendalikan dan meningkatkan peran serta aktif masyarakat dalam kegiatan pembangunan.

Pembangunan atau pendayagunaan administrasi negara mutlak perlu dilakukan secara sungguh-sungguh, terus-menerus, berkesinambungan, dan makin ditingkatkan dengan tujuan:

1. Untuk mengembangkan sistem administrasi negara Republik Indonesia sebagai penjabaran dari Pancasila, dan UUD 1945.
2. Agar administrasi negara mampu mendukung pembangunan nasional dan menjawab kebutuhan dinamika bangsa.
3. Terwujudnya administrasi pemerintahan yang berdisiplin, cakap, produktif, berdaya guna, berhasil guna, bersih dan berwibawa dalam menyelenggarakan tugas umum Pemerintahan dan pembangunan dengan dilandasi sikap tanggap dan semangat pengabdian pada masyarakat, bangsa dan negara sesuai Pancasila dan UUD 1945.
4. Untuk meningkatkan kemampuan dan kualitas aparatur dalam melayani, mengayomi dan menumbuhkan prakarsa dan peran serta masyarakat khususnya dunia usaha dalam pembangunan, serta sikap tanggapnya terhadap pandangan-pandangan dan aspirasi yang hidup dalam masyarakat.
5. Untuk meningkatkan kemampuan aparatur Pemerintah dalam menumbuhkan dan memanfaatkan potensi dan peluang yang terbuka dalam tatanan kehidupan ekonomi nasional, regional dan global dengan tetap mengindahkan prinsip-prinsip demokrasi ekonomi dan pembangunan berkelanjutan.

Sedangkan strateginya adalah:

1. Pembangunan administrasi negara merupakan

bagian integral dari pembangunan nasional serta untuk mendukung pelaksanaan semua bidang pembangunan.

2. Pembangunan administrasi bersifat: terus-menerus, menyeluruh dalam semua aspek administrasi negara, dalam semua bidang tugas umum pemerintahan dan pembangunan, dan di semua jajaran aparatur pemerintah.
3. Pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, berencana dan berdasarkan prioritas, serta dimulai dengan perbaikan terhadap yang telah ada.
4. Diterapkan asas sentralisasi kebijaksanaan dan desentralisasi pelaksanaan (*centralized guidance and decentralized implementation*).

BAB 4

POTRET PEMBANGUNAN NASIONAL

A. Gambaran Umum Pembangunan di Indonesia

Tidak sedikit sebagian masyarakat menginterpretasikan pembangunan dengan pembangunan dengan hal-hal yang sifatnya fisiktasi, kasat mata seperti pembangunan jalan tol, masjid, gedung-gedung bertingkat, pembangunan kota-kota besar, dan sebagainya. Hakikat pembangunan adalah membangun masyarakat atau bangsa secara menyeluruh disegala bidang demi mencapai kesejahteraan rakyat. Secara bertahap krisis multidimensi yang dihadapi oleh bangsa Indonesia pada tahun 1998 dapat dipulihkan. Berbagai konflik sosial yang terjadi di Maluku, Kalimantan, dan Sulawesi dapat diselesaikan dengan baik. Pihak-pihak yang terlibat konflik baik secara sukarela maupun difasilitasi oleh pemerintah beritikad untuk menciptakan suasana damai sehingga kehidupan sosial ekonomi secara berangsur memulih kembali. Selanjutnya gerakan separatisme di Nanggroe Aceh Darussalam yang membahayakan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia telah memasuki tahapan penyelesaian, sedangkan aksi separatisme di Papua dan Maluku diupayakan penyelesaiannya secara komprehensif.

Sementara itu gangguan keamanan dan kejahatan konvensional yang timbul sebagai akibat dari krisis multidimensi semakin dapat dikendalikan. Kejahatan transnasional yang meningkat intensitasnya di berbagai belahan dunia, termasuk Indonesia, dapat ditangani dengan baik dengan hukum yang berlaku. Kesemuanya ini merupakan modal yang kokoh bagi terciptanya rasa damai dan tertib dalam kehidupan masyarakat dan tegaknya kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di bidang politik, proses demokratisasi secara perlahan makin membuka wawasan dan menajamkan persepsi

mengenai nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan negara. Masyarakat menunjukkan keinginan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan politik yang berkaitan dengan kepentingannya. Kondisi ini merupakan modal awal yang baik bagi demokratisasi. Kedewasaan politik masyarakat ini diharapkan menyumbang bagi suksesnya penyelenggaraan Pemilihan Umum serta menjadi modal penting bagi proses konsolidasi demokrasi dalam jangka panjang.

Di bidang hukum terjadi perubahan yang cukup mendasar di bidang ketatanegaraan antara lain dengan pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial yang merupakan lembaga tinggi negara dan berkedudukan setingkat Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung. Selanjutnya melalui Perpu No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU Tentang Kepailitan dibentuk pengadilan niaga untuk membantu kepentingan dunia usaha dalam penyelesaian masalah utang piutang.

Dukungan hukum bagi pembentukan pemerintahan yang bersih dan berwibawa didorong dengan persiapan pembentukan pengadilan anti korupsi. Sejalan dengan itu dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan mengintegrasikan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dibentuk untuk mencegah dan memberantas tindak pencucian uang. Selanjutnya pembinaan peradilan umum dan peradilan tata usaha negara secara bertahap diserahkan kepada Mahkamah Agung sehingga independensi peradilan dalam menyelenggarakan fungsi kehakiman dapat lebih terjaga. Rangkaian kemajuan ini merupakan landasan yang kuat bagi pembangunan hukum dalam lima tahun mendatang.

Di bidang ekonomi, stabilitas ekonomi terus meningkat. Sejak memasuki tahun 2002, nilai tukar rupiah relatif stabil dengan kecenderungan menguat, laju inflasi dan suku bunga menurun, serta cadangan devisa meningkat. Ketahanan fiskal juga cenderung menguat dicerminkan dengan semakin menurunnya defisit anggaran dan stok utang pemerintah.

Rangkaian kemajuan ini mendorong keyakinan untuk mengakhiri program kerja sama dengan IMF.

Dalam pada itu, di bidang pembangunan daerah terjadi perubahan yang cukup mendasar pada tata pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota melakukan terobosan-terobosan sesuai dengan kewenangannya. Pemerintah daerah melakukan reorganisasi kelembagaan, penempatan sumber daya manusia aparatur Pemda, pengelolaan keuangan daerah, dan pengembangan kapasitas anggota legislatif di daerah.

Beberapa daerah secara aktif mengembangkan kawasan strategis dan cepat tumbuh. Dengan keterbatasan yang ada, beberapa wilayah tertinggal di sejumlah daerah ditangani melalui skema pengembangan permukiman transmigrasi; berbagai pembangunan sarana dan prasarana serta usaha ekonomi produktif berbasis kelompok masyarakat dikembangkan di perdesaan; berbagai program pembangunan perkotaan dilanjutkan, termasuk program penanggulangan kemiskinan di perkotaan dan rehabilitasi lingkungan permukiman kumuh; serta berbagai peraturan pelaksanaan dalam pengelolaan pertanahan dan tata ruang dihasilkan.

Dengan keterbatasan negara untuk membiayai pembangunan dan jumlah penduduk yang terus bertambah, kualitas sumber daya manusia tetap terjaga tercermin dari meningkatnya derajat kesehatan dan gizi serta pendidikan. Usia harapan hidup meningkat menjadi 66,2 tahun pada tahun 2000; angka kematian bayi menurun menjadi 48 per seribu kelahiran; serta angka partisipasi kasar untuk semua jenjang pendidikan dan angka melek aksara penduduk usia 15 tahun ke atas meningkat.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia juga diikuti oleh meningkatnya kehidupan beragama di kalangan masyarakat antara lain dengan meningkatnya kegiatan-kegiatan keagamaan yang turut berperan dalam meredam konflik sosial yang terjadi di beberapa wilayah di tanah air.

Meskipun telah dicapai kemajuan di berbagai bidang

pembangunan, masalah-masalah yang akan dihadapi dalam kurun waktu lima tahun mendatang masih cukup besar yang pokok-pokoknya adalah sebagai berikut.

B. Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia

Meskipun meningkat, kualitas sumber daya manusia masih jauh tertinggal dibandingkan dengan negara-negara ASEAN. Ini tercermin dari menurunnya peringkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang meliputi angka harapan hidup, angka melek huruf, angka partisipasi pendidikan, dan PDB per kapita riil. Berdasarkan Human Development Report 2003, IPM Indonesia hanya menempati urutan ke 112 dari 175 negara. Sedangkan apabila dipilah menurut jenis kelamin, dengan menggunakan Indeks Pembangunan Gender (IPG), Indonesia hanya menempati urutan ke 91 dari 144 negara.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia juga dihadapkan pada beban yang berat dengan masih besarnya jumlah penduduk miskin dan rendahnya tingkat pendidikan angkatan kerja yang didominasi oleh lulusan SD ke bawah. Kompleksitas penanganan sumber daya manusia juga semakin meningkat dengan persebaran penduduk yang tidak merata terutama ke Jawa dan daerah perkotaan.

Prioritas untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, kesejahteraan rakyat, kehidupan beragama, dan ketahanan budaya ditempuh melalui pembangunan bidang sumber daya manusia, kesejahteraan rakyat, agama, dan budaya serta pembangunan bidang-bidang lain yang terkait.

Di bidang sumber daya manusia, prioritas tersebut dicapai melalui upaya-upaya pokok sebagai berikut.

Pertama, mengendalikan jumlah dan laju pertumbuhan penduduk dengan meningkatkan pelayanan kesehatan reproduksi, termasuk Keluarga Berencana, serta memberdayakan keluarga dan masyarakat menuju terbentuknya keluarga kecil yang berkualitas. Dengan kebijakan pembangunan daerah, persebaran dan mobilitas penduduk didorong agar lebih seimbang sesuai dengan daya dukung wilayah.

Kedua, meningkatkan akses dan pemerataan pelayanan pendidikan yang bermutu di berbagai jenjang. Pendidikan anak dini usia didorong dalam rangka menumbuhkembangkan anak dan meningkatkan kesiapan anak masuk sekolah; pendidikan dasar sembilan tahun ditingkatkan sehingga seluruh anak usia 7 – 15 tahun dapat memperoleh pendidikan setidaknya sampai jenjang sekolah menengah pertama dengan APK sekitar 95 persen pada tahun 2008; pendidikan menengah diperluas baik umum maupun kejuruan untuk mengantisipasi meningkatnya lulusan sekolah menengah pertama sebagai hasil dari pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun; serta pendidikan tinggi ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan pasar kerja dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Disamping itu, kualitas tenaga kerja sesuai keahlian, profesionalisme, dan kompetensinya ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan pasar kerja yang dinamis..

Ketiga, meningkatkan kesehatan dan gizi masyarakat melalui peningkatan lingkungan sehat, promosi dan pemberdayaan masyarakat, peningkatan upaya kesehatan, pencegahan dan pemberantasan penyakit, perbaikan gizi masyarakat, peningkatan sumber daya kesehatan pengawasan, obat, makanan dan bahan berbahaya, serta pengembangan kebijakan dan manajemen pembangunan kesehatan.

Pembangunan kehidupan beragama diarahkan bagi meningkatnya kerukunan intern dan antar umat beragama yang ditempuh dengan upaya untuk meningkatkan pelayanan kehidupan beragama, peningkatan kualitas pendidikan agama, pemberian fasilitas kemudahan umat dalam menjalankan ibadahnya, serta peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan agama.

Kualitas sumber daya manusia juga didorong agar memperkuat ketahanan budaya nasional antara lain dengan mengembangkan budaya ilmu pengetahuan dan teknologi serta kesenian yang beradab serta dengan mendorong apresiasi terhadap aset budaya nasional. Budaya baca dan

budaya menulis didorong guna membangun masyarakat pembaca, masyarakat belajar, dan masyarakat yang kritis sebagai basis pengembangan budaya keilmuan dan masyarakat yang cerdas, inovatif, dan produktif.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia didukung oleh penyediaan sarana dan prasarana antara lain dalam penyediaan air bersih, perumahan, sarana sanitasi dasar, serta penanganan persampahan dan air limbah.

C. Meningkatkan Pembangunan Ekonomi

Meskipun terjadi peningkatan stabilitas ekonomi, kegiatan ekonomi belum tumbuh sebagaimana yang diharapkan. Lambatnya pertumbuhan ekonomi ini disebabkan oleh belum pulihnya investasi serta lemahnya kinerja ekspor non-migas yang pada gilirannya menekan pertumbuhan sektor industri yang selama ini menjadi penggerak pertumbuhan.

Hampir semua negara diuntungkan oleh pertumbuhan ekonomi dunia yang tinggi, investasi dan kinerja ekspor nonmigas melemah pada tahun-tahun berikutnya. Ini berarti daya tarik investasi dan kinerja ekspor kurang mampu bersaing dalam lingkungan eksternal yang makin kompetitif.

Dalam perkembangan terkini konsekuensi dari relatif rendahnya pertumbuhan ekonomi dapat dideteksi dari perkembangan tingkat pengangguran. Perekonomian hanya mampu menyerap sekitar 1,23 juta tenaga kerja baru, atau masih jauh dari seluruh angkatan kerja baru yang berjumlah 1,83 juta. Dengan demikian, timbul penambahan pengangguran sekitar 600 ribu orang.

Dengan tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 5,8 persen di tahun 2006 diperkirakan dapat menyerap sekitar 1,7 juta hingga 1,8 juta angkatan kerja baru. Namun dengan kondisi ini, masih saja menciptakan pengangguran sebesar 300 ribu hingga 400 ribu orang angkatan kerja baru. Pada 2007, dengan proyeksi pertumbuhan ekonomi sebesar 6,3 persen (sebagaimana tercantum dalam RAPBN 2007), penyerapan tenaga kerja baru diharapkan 1,9 juta orang.

Kebijakan pemerintah yang meningkatkan anggaran belanja negara—meski dengan konsekuensi meningkatkan defisit fiskal (*budget deficit*)—dan memfokuskan pengeluarannya pada sektor-sektor yang padat karya, diharapkan dapat mengurangi laju pertumbuhan pengangguran. Di samping itu, perbaikan iklim investasi yang kini terus diupayakan diharapkan dapat mendorong sektor riil sehingga dapat menurunkan tingkat pengangguran.

Idealnya, perekonomian Indonesia dapat didorong untuk tumbuh minimal 7 persen, sehingga mampu menyerap hampir seluruh tenaga kerja baru yang memasuki pasar sekitar 2,1 juta orang per tahun. Akibat tenaga kerja baru yang tak terserap setiap tahun, dan berakumulasi dengan pengangguran tahun-tahun sebelumnya, angka pengangguran terbuka saat ini diperkirakan telah mencapai 10,85 juta orang. Bila ditambah dengan pengangguran terselubung (*disguised unemployment*) dan orang-orang yang bekerja tidak secara optimal sesuai kehendaknya (*under unemployment*), maka jumlahnya mencapai 40 juta orang.

Prioritas untuk meningkatkan pembangunan ekonomi dan membangun landasan pembangunan berkelanjutan dalam rangka pengurangan pengangguran dan kemiskinan dilakukan melalui pembangunan bidang ekonomi, sarana dan prasarana, serta sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Sasaran umum pembangunan ekonomi adalah meningkatnya pertumbuhan ekonomi secara bertahap antara 5 – 6 persen; laju inflasi antara 5 – 6 persen; terciptanya lapangan kerja yang memadai bagi penurunan pengangguran; serta berkurangnya jumlah penduduk miskin.

Untuk mewujudkan sasaran tersebut ditempuh berbagai program pembangunan terpadu. Program-program tersebut antara lain:

Pertama, mengurangi pengangguran dan kemiskinan dengan membangkitkan sektor riil agar menciptakan lapangan kerja, diimbangi upaya pengurangan pengangguran dengan memperbaiki iklim ketenagakerjaan yang memberi manfaat baik bagi tenaga kerja maupun pengusaha. Dengan kebijakan

ini, kegiatan ekonomi akan lebih terdorong untuk memanfaatkan sumber daya manusia yang ada. Dalam jangka menengah, produktivitas tenaga kerja ditingkatkan agar sumber daya manusia mampu mendorong daya saing perekonomian nasional.

Selain upaya untuk mengurangi pengangguran, jumlah penduduk miskin dikurangi melalui upaya-upaya yang terpadu di berbagai sektor pembangunan untuk memberdayakan penduduk miskin, termasuk dalam memenuhi kebutuhan pokok bagi penduduk miskin. Dalam jangka menengah disusun sistem jaminan sosial yang dapat menjaga kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan dari pembangunan.

Kedua, mendorong investasi dan ekspor antara lain dengan mengurangi berbagai hambatan yang selama ini menurunkan minat investasi dan melemahkan daya saing ekspor di pasar internasional. Upaya ditekankan pada penyederhanaan prosedur penanaman modal, perpajakan, dan kepabeanan; penghapusan tumpang tindih kebijakan pusat dan daerah di bidang investasi; perbaikan iklim ketenagakerjaan; serta pengurangan hambatan arus barang dan jasa antar daerah.

Ketiga, memanfaatkan potensi sumber daya alam dan sumber daya pembangunan lainnya, termasuk potensi geo-ekonomi, yang didorong oleh peningkatan produktivitas tenaga kerja dan pemanfaatan teknologi yang tepat agar perekonomian mampu bersaing baik di dalam maupun di luar negeri. Dalam memanfaatkan potensi sumber daya alam diupayakan sepenuhnya bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Keempat, menerapkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dalam memanfaatkan sumber daya alam, termasuk jasa-jasa lingkungannya, secara optimal, efisien, dan berkelanjutan dalam mendukung perekonomian nasional, dan sekaligus mendorong perubahan pola produksi dan konsumsi. Dalam kaitan itu kualitas dan akses informasi sumber daya alam dan lingkungan hidup akan didorong, termasuk valuasi SDA, pelaksanaan penyusunan neraca sumber daya alam dan

penerapan PDB Hijau; insentif bagi para pelaku dalam pengelolaan SDA dan LH dikembangkan untuk mendorong perubahan ke arah pola produksi dan konsumsi yang berkelanjutan; tata kelola SDA dan LH ditingkatkan melalui prinsip transparansi, partisipatif dan akuntabel, termasuk dalam penegakan hukum secara konsisten dan adil; perlindungan, pelestarian dan rehabilitasi ekosistem dan keanekaragaman hayati ditingkatkan agar yang rusak dapat berfungsi kembali sebagai penyangga sistem kehidupan; serta kerusakan dan pencemaran lingkungan dikendalikan.

Kelima, memelihara stabilitas moneter dan keuangan yang sangat penting bagi peningkatan daya saing ekspor serta ketahanan dan keberlanjutan fiskal. Ketahanan sektor keuangan diperkuat dengan menyempurnakan dan melaksanakan ketentuan tingkat kesehatan lembaga keuangan yang berbasis resiko. Selanjutnya ketahanan fiskal ditingkatkan dengan menurunkan secara bertahap stok utang pemerintah dan mengendalikan defisit anggaran melalui peningkatan penerimaan pajak dan pengendalian pengeluaran negara.

Keenam, meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana penunjang pembangunan ekonomi meliputi peningkatan prasarana transportasi, kelistrikan, energi, telekomunikasi dan informasi, dan air. Dalam jangka pendek upaya penyediaan sarana dan prasarana ini ditekankan pada pemeliharaan dan rehabilitasi pada sarana dan prasarana umum agar sarana dan prasarana yang sudah ada mampu memberi dukungan yang maksimal bagi kegiatan ekonomi masyarakat. Dalam jangka menengah, sejalan dengan meningkatkan kemampuan keuangan negara dan keuangan daerah, upaya dilanjutkan dengan membangun sarana dan prasarana ekonomi pada wilayah-wilayah yang berpotensi untuk berkembang, wilayah-wilayah terbelakang, dan wilayah-wilayah perbatasan. Seiring dengan itu, peranan swasta dalam penyediaan sarana dan prasarana ditingkatkan dengan mengurangi monopoli dalam penyediaan sarana dan prasarana.

D. Realisasi Pembangunan Di Daerah

Di samping berbagai kemajuan yang sudah dicapai, pembangunan daerah dihadapkan pada permasalahan pokok berupa meningkatnya kesenjangan antara Jawa – Luar Jawa, antara Kawasan Barat Indonesia – Kawasan Timur Indonesia, serta antara kota – desa. Pertumbuhan yang tidak seimbang antara kota-kota besar/metropolitan dengan kota-kota menengah dan kecil dengan pemusatan ekonomi di Pulau Jawa – Bali serta pertumbuhan kota-kota menengah dan kecil serta kawasan perdesaan yang berjalan lambat mengakibatkan berbagai kesenjangan tersebut di atas. Disamping itu, kemampuan masing-masing daerah tidak merata dalam kapasitas kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, pengelolaan keuangan, dan kapasitas anggota legislatif.

Pengembangan wilayah tertinggal dan wilayah perbatasan dihadapkan pada banyaknya wilayah tertinggal yang harus ditangani yang tersebar luas di seluruh pelosok serta panjangnya garis perbatasan darat antar negara dan banyaknya pulau-pulau terluar yang tidak berpenghuni. Sedangkan pengembangan kawasan strategi dan cepat tumbuh dihadapkan pada kurangnya kesiapan daerah dalam memanfaatkan peluang yang ada, terbatasnya sumber daya manusia, rendahnya peranan swasta dalam pembangunan, serta terbatasnya jaringan sarana dan prasarana fisik dan ekonomi di daerah.

Pembangunan daerah dalam tahun 2005 – 2009 diarahkan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat di seluruh wilayah dengan mengurangi kesenjangan antar wilayah dengan mendorong pemanfaatan potensi dan kapasitas masing-masing daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka mencapai sasaran tersebut dilakukan upaya-upaya pokok sebagai berikut.

Pertama, mendorong pengembangan wilayah strategis dan cepat tumbuh khususnya di luar Jawa terutama pada wilayah-wilayah yang mempunyai potensi sumber daya alam dan lokasi

strategis untuk dikembangkan sebagai wilayah pertumbuhan antara lain dengan memfasilitasi pengembangan kawasan; mendorong industri pengolahan bahan baku di luar Jawa dengan insentif yang tepat; mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan sebagai kawasan perdagangan bebas; serta meningkatkan kerjasama pembangunan dengan negara-negara tetangga.

Kedua, mendorong pembangunan kawasan tertinggal, termasuk wilayah-wilayah yang dihuni oleh komunitas adat terasing, dan kawasan perbatasan, terutama di Kawasan Timur Indonesia, termasuk merehabilitasi kawasan-kawasan yang rusak akibat konflik agar kehidupan sosial ekonomi masyarakat dapat pulih kembali.

Ketiga, meningkatkan kapasitas aparatur, kelembagaan, keuangan, dan anggota legislatif di daerah serta peran serta masyarakat dan lembaga-lembaga non pemerintah dalam rangka mendukung penyelenggaraan otonomi daerah dan penciptaan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Keempat, mengembangkan kerjasama pembangunan sektoral dan daerah dalam rangka pemberdayaan masyarakat daerah dengan menumbuhkan organisasi sosial ekonomi masyarakat; memberdayakan masyarakat miskin bagi peningkatan kemampuan keluarga dan kelompok masyarakat miskin bagi terpenuhinya kebutuhan dan pelayanan dasar baik pendidikan, kesehatan, perumahan, dan sumber daya produksi; serta mengembangkan swadaya masyarakat dalam memecahkan berbagai masalah sosial dan membantu masyarakat miskin dan rentan sosial.

Kelima adalah mengembangkan perkotaan dan perdesaan melalui pengendalian pertumbuhan kota-kota besar dan metropolitan yang tidak berkelanjutan, pengembangan kota-kota menengah dan kota-kota kecil, serta peningkatan sinergi yang saling melengkapi antara kawasan perkotaan dan perdesaan yang mendorong peningkatan produktivitas dan pemberdayaan masyarakat desa.

Keenam, meningkatkan penataan ruang dan pengelolaan pertanahan yang didukung oleh penegakan hukum yang adil

dengan mempertimbangkan hak masyarakat adat; penyempurnaan sistem pendaftaran tanah, pemberian ijin, dan status ruang yang mudah diakses oleh masyarakat; pemanfaatan tata ruang sebagai acuan dan perangkat koordinasi pembangunan antar daerah dan antar sektor; serta penggunaan teknologi mutakhir untuk melengkapi data dasar perencanaan pendaftaran tanah dan peningkatan koordinasi penyediaannya.

1. Kebijakan Otonomi Daerah

Sejak awal tahun 1990 telah berkembang wacana di antara para pemerhati pemerintahan tentang sentralisasi pemerintahan di Indonesia. Konsep otonomi yang tertuang dalam UU No. 5 tahun 1974 mendapat sorotan dan kajian kritis. Ada dua pendapat yang muncul dalam diskusi-diskusi tersebut:

Pertama, UU No.5 tahun 1974 masih relevan, hanya belum dilaksanakan secara konsisten. Pendapat ini kemudian mendorong lahirnya kebijakan pemerintah berupa proyek percontohan otonomi di satu daerah tingkat II untuk masing-masing propinsi.

Kedua, UU No. 5 tahun 1974 sudah harus diganti sama sekali. Sistem yang sarat dengan nuansa sentralistik yang selama puluhan tahun kita praktekkan, telah membawa berbagai akibat buruk. Sistem ini dinilai telah menghambat proses demokratisasi pemerintahan.

Kedua argumentasi ini memiliki alasan yang objektif. Pendapat pertama bisa berlindung di balik alasan bahwa pemerintahan daerah yang berlaku saat itu memang belum sepenuhnya mencerminkan konsep UU No. 5/1974. Titik berat otonomi pada daerah tingkat II (kabupaten dan kotamadya), yang merupakan amanah pasal 11 ayat (1) UU No. 5/1974 belum terwujud. Keengganan pemerintah pusat untuk mendelegasikan wewenang ke daerah memang berlebihan.

Keadaan ini memperkuat argumen dari pendapat yang kedua untuk sama sekali meninggalkan konsep otonomi yang sedang berlaku dan menggantinya dengan sesuatu yang

baru. Konsep UU No. 5/1974, yang bernuansa sentralistik, memang harus dituduh sebagai penyebab berbagai kekurangan yang menyertai perjalanan pemerintahan di daerah selama lebih dua dekade. Kenyataannya belum diperoleh figur pemimpin dan kepemimpinan di pemerintahan yang terbaik sesuai dengan aspirasi masyarakat pada masa itu adalah akibat pola rekrutmen yang tertuang dalam UU No. 5/1974. Pola itu telah memberi pembenaran terhadap berlakunya rekayasa pemilihan pemimpin pemerintahan yang tidak transparan dan tidak memiliki *sense of public accountability*. Kurangnya kewenangan yang diletakkan di daerah juga telah menjadi penyebab lemahnya kemampuan prakarsa dan kreativitas. Semua keputusan penting hanya bisa diambil oleh pemerintah pusat. Akibatnya, selalu ada kelambanan dalam merespon dinamika dan permasalahan yang terjadi di daerah.

Keadaan seperti ini menyebabkan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik menjadi sangat lemah. Secara teknis administrasi, tiadanya kewenangan daerah dalam proses rekrutmen dan promosi pegawai, serta kakunya organisasi pemerintah di daerah akibat diterapkannya pola uniformitas telah menyebabkan tidak efektifnya daya kerja birokrasi. Beberapa dari unit organisasi dan institusi yang dibangun pun cenderung mubadzir. Dengan kata lain, pendekatan sentralistik yang mewarnai pola pemerintahan daerah menurut UU No.5 1974 itu telah memelihara inefisiensi administrasi dan korupsi, sehingga seolah-olah hal itu telah menjadi karakter pemerintahan di daerah pada masa lalu.

Pendekatan sentralistik yang dipakai seringkali dilandaskan pada argumentasi, seolah-olah ia merupakan konsekuensi sistem negara kesatuan. Padahal, argumen ini tidak memiliki dasar yang kuat, karena Negara Kesatuan RI yang dikonsepsikan UUD 1945 sangat menghargai hak-hak otonom dan bahkan hak-hak daerah yang bersifat istimewa (lihat penjelasan UUD 1945). Di samping itu, secara teoretik, dengan kebhinekaan budaya masyarakat Indonesia,

keanekaragaman kondisi geografis, dan kesenjangan tingkat kesejahteraan antara satu daerah dengan yang lainnya, mestinya menyulitkan kita untuk menerapkan pendekatan yang seragam dalam proses pemerintahan daerah. Negara kesatuan sebagai sebuah komitmen politik tidak seyogianya digunakan sebagai justifikasi bagi pendekatan yang seragam dan sentratistik.

Demi menyelamatkan kelangsungan hidup bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibentuklah kebijakan baru yaitu Kebijakan desentralisasi dan mengganti UU No. 5 tahun 1974. Hasil perubahan ini tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 5 tahun 1999.

Sebagai perkembangannya, sekarang sudah terlaksana proses Otonomi Daerah di berbagai Daerah di Indonesia sebagai perwujudan dan pelaksanaan desentralisasi sebagaimana diamanatkan oleh paket UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut meletakkan perubahan yang fundamental dengan melaksanakan kebijakan desentralisasi yang semula pengelolaannya didominasi oleh Pemerintah Pusat kemudian bergeser dengan memberikan diskresi yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan di Daerah. Dengan dikenalkannya sistem desentralisasi tersebut selanjutnya menjadi harapan seluruh komponen bangsa akan tujuan kebijakan desentralisasi tersebut yakni dalam rangka efisiensi alokasi arus barang publik di Daerah, serta untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat lokal guna mendorong demokratisasi, mengakomodasi aspirasi Daerah dan partisipasi masyarakat, sekaligus menjadi perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berbagai pelajaran penting yang kita peroleh dari perjalanan sistem demokrasi yang sedang dilaksanakan di Indonesia dari masa ke masa, menunjukkan bahwa sistem

yang sentralisitis berakibat pada *inefficiency* serta kurang tepat sasaran dalam penyediaan pelayanan sektor publik. Hal ini dapat dimaklumi karena sentralisasi tidak cukup efektif untuk mengakomodasikan seluruh kebutuhan masyarakat mengingat negeri ini memiliki jumlah penduduk melampaui 210 juta jiwa yang terpencar dan tersebar lebih dari 13.000 pulau yang didiami ratusan etnis dengan budaya sangat beragam dan memiliki luas wilayah yang setara dengan 20 negara di benua eropa .

Pemerintah Pusat tentu akan mengalami kesulitan dengan kondisi demografis dan geografis yang sangat kompleks tersebut terutama dalam memberikan pelayanan sampai kepada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat lokal. Pengalaman membuktikan bahwa pengambilan keputusan yang terlalu sentralistis di bidang pelayanan sektor publik di Indonesia, memberikan kontribusi terhadap rendahnya akuntabilitas, memperlambat proses pembangunan infrastruktur, berdampak pada menurunnya *rate of return* pada proyek-proyek sektor publik, dan menghambat pengembangan institusi di Daerah.

2. Pemahaman Visi dan Konsep Otonomi Daerah

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah, di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat *strategic*. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintahan ke Daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol adanya *trust* (kepercayaan) dari pemerintah pusat kepada Daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang

sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi.

Posisi kebijakan otonomi merupakan seluruh proyek pengembalian harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Di masa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertanahan, kebakaran hutan, pengelolaan pertambangan, perizinan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah. Sekarang, dengan berlakunya UU 32 / 2004 dan UU 33 / 2004, kewenangan itu didesentralisasikan ke daerah. Artinya, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah Pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi daerah. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomii daerah. Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itu, dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.

Visi otonomi daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama, yaitu; Politik, Ekonomi, serta Sosial dan Budaya:

Di Bidang Politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara

demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Demokratisasi pemerintahan juga berarti transparansi kebijakan. Artinya untuk setiap kebijakan yang diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkos yang harus dipikul, siapa yang diuntungkan, apa resiko yang harus ditanggung, dan siapa yang harus bertanggungjawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.

Di bidang sosial dan budaya. Otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Berdasarkan visi ini, maka konsep dasar otonomi daerah yang kemudian melandasi lahirnya UU 32 / 2004 dan UU 33 / 2004, merangkum hal-hal berikut ini:

- 1) Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan

pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah. Kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis nasional, maka pada dasarnya semua bidang pemerintahan yang lain dapat didesentralisasikan.

Dalam konteks ini, pemerintahan daerah tetap terbagi atas dua ruang lingkup, bukan tingkatan, yaitu daerah kabupaten dan kota yang diberi status otonomi penuh, dan propinsi yang diberi status otonomi terbatas. Otonomi penuh berarti tidak adanya operasi pemerintah pusat di daerah kabupaten dan kota, kecuali untuk bidang-bidang yang dikecualikan tadi.

Otonomi terbatas berarti adanya ruang yang tersedia bagi pemerintah pusat untuk melakukan operasi di daerah propinsi. Ini alasan mengapa Gubernur propinsi, selain berstatus kepala daerah otonom, juga sebagai wakil pemerintah pusat. Karena sistem otonomi tidak bertingkat (tidak ada hubungan hierarki antara pemerintah propinsi dengan kabupaten / kota), maka hubungan propinsi dan kabupaten bersifat koordinatif, pembinaan dan pengawasan. Sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur mengkoordinasikan tugas-tugas pemerintah antarkabupaten dan kota dalam wilayahnya. Gubernur juga melakukan supervisi terhadap pemerintah kabupaten / kota atas pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah pusat, serta bertanggungjawab mengawasi penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan otonomi daerah di wilayahnya.

- 2) Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas. Pemberdayaan fungsi - fungsi DPRD dalam bidang legislasi, representasi dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilakukan. Untuk itu,

optimalisasi hak-hak DPRD perlu diwujudkan, seraya menambah alokasi anggaran untuk biaya operasinya. Hak penyelidikan DPRD perlu dihidupkan, hak prakarsa perlu diaktifkan, dan hak bertanya perlu didorong. Dengan demikian produk legislasi akan dapat ditingkatkan dan pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan bisa diwujudkan.

- 3) Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
- 4) Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsif terhadap kebutuhan daerah. Dalam kaitan ini juga diperlukan terbangunnya suatu sistem administrasi dan pola karir kepegawaian daerah yang lebih sehat dan kompetitif.
- 5) Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian *revenue* (pendapatan) dari sumber penerimaan yang berkait dengan kekayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.
- 6) Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat *block grant*, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
- 7) Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial sebagai suatu

bangsa. Untuk menjamin suksesnya pelaksanaan konsep otonomi daerah tersebut, sekali lagi, diperlukan komitmen yang kuat dan kepemimpinan yang konsisten dari pemerintah pusat. Dari daerah juga diharapkan lahirnya pemimpin-pemimpin pemerintahan yang demokratis.

3. Kesalahpahaman Tentang Otonomi Daerah

Banyak sekali kesalahpahaman yang muncul dari berbagai kelompok masyarakat, apakah itu akademisi ataupun politisi, tentang kebijaksanaan desentralisasi / otonomi daerah ini. Sayang sekali, kesalahpahaman ini muncul karena terbatasnya pemahaman umum tentang pemerintahan daerah, ataupun juga karena argumentasi-argumentasi yang diajukan lebih merupakan argumentasi politik ketimbang argumentasi keilmuan.

1. Otonomi dikaitkan semata-mata dengan uang.

Sudah sangat lama berkembang dalam masyarakat suatu pemahaman yang keliru tentang otonomi Daerah, yaitu untuk berotonomi Daerah harus mencukupi sendiri segala kebutuhannya, terutama dalam bidang keuangan. Hal itu muncul karena ada ungkapan yang dimunculkan oleh J. Wayong, pada tahun 1950-an, bahwa "otonomi identik dengan otomoney." Ungkapan seperti ini sama sekali tidak dapat dipertanggungjawabkan secara empiris. Negara yang luar biasa kaya seperti Amerika tidak dapat mencukupi sepenuhnya kebutuhannya sendiri, bahkan pemerintah Federal Amerika selama puluhan tahun selalu bergelimang dengan utang. Baru di bawah pemerintahan Bill Clinton, anggaran negara raksasa tersebut mengalami surplus, sebelumnya dari berbagai presiden yang menjalankan roda pemerintahan anggarannya selalu minus, karena itu, kemudian ditutup dengan utang.

Tidak ada yang menafikan bahwa uang memang merupakan sesuatu yang mutlak, namun uang bukan satu-satunya alat dalam menggerakkan roda

pemerintahan. Kata kunci dari otonomi adalah "kewenangan". Dengan kewenangan uang akan dapat dicari dan dengan itu pula Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah, harus mampu menggunakan uang dengan bijaksana, tepat guna dan berorientasi kepada kepentingan masyarakat.

2. Daerah Belum Siap dan Belum Mampu.

Dalam membahas implementasi otonomi daerah, banyak sekali ungkapan yang mengatakan bahwa kita terlampau tergesa-gesa membuat kebijaksanaan tersebut karena Daerah tidak / belum siap dan tidak / belum mampu. Munculnya pandangan seperti ini sebagai akibat dari munculnya kesalahpahaman yang pertama. Memang benar, selama ini Daerah sangat bergantung pada Pusat dalam bidang keuangan, apalagi kalau kita melihat kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD rata-rata di bawah 15% untuk Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia.

Masyarakat juga mempertanyakan apakah aparat di Daerah sudah siap, atau apakah sumber daya manusia di Daerah sudah siap untuk berotonomi. Pertanyaan seperti itu adalah keliru, karena yang seharusnya ditanyakan adalah apakah selama ini Daerah mempunyai kewenangan yang memadai untuk menggali sumber daya keuangannya sendiri? Apakah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola sumber daya alam yang mereka miliki, dan apakah Daerah mendapat hak yang wajar yang berkaitan dengan pembagian pendapatan nasional, misalnya dalam hal Pajak Penghasilan dan Pajak Pertambahan Nilai? Sekali lagi, Daerah harus diberi kepercayaan dan kewenangan. Dengan kewenangan, uang akan dapat dicari, *money follows function*. Pemberian tugas kepada Daerah juga harus diikuti dengan pelimpahan kewenangan dalam mencari uang dan subsidi dari Pemerintah Pusat.

Apakah aparat di Daerah sudah siap dan

mampu? Tidak ada alasan untuk tidak siap dan tidak mampu karena mereka sudah terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam waktu yang sudah lama. Mereka sudah ada di situ dan menjalankan tugas pemerintahan, tentunya mereka sudah sangat berpengalaman dalam administrasi pemerintahan. Bahkan, mereka yang paling memahami segala persoalan yang timbul dan dihadapi di Daerah dengan sendirinya mereka pula yang akan mampu menemukan jalan keluarnya. Sebenarnya permasalahan yang krusial adalah pemerintahan di Jakarta yang selama ini tidak siap membagi kekuasaan dengan Daerah, dan di situ yang merupakan kendala dari penyelenggaraan pemerintahan Daerah selama ini. Karena itu berikan kesempatan kepada masyarakat di Daerah, mereka pasti akan mampu menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan kapasitas yang mereka miliki.

3. Dengan Otonomi Daerah maka Pusat Akan melepaskan tanggung Jawabnya untuk membantu dan membina Daerah.

Pendapat ini juga berkembang dengan kuat dari berbagai pihak. Ada kekhawatiran yang muncul dari Daerah, jangan-jangan dengan otonomi ini maka Pusat akan melepaskan sepenuhnya kepada Daerah, terutama dalam bidang keuangan. Hal itu sama sekali tidak benar. Tetap menjadi tugas dan tanggung jawab Pemerintah Pusat untuk memberi dukungan dan bantuan kepada Daerah, baik berupa bimbingan teknis penyelenggaraan pemerintahan kepada personil yang ada di Daerah, ataupun berupa dukungan keuangan.

Apakah dengan hal itu tidak akan mengurangi makna otonomi itu sendiri? Jawabannya adalah sama sekali tidak mengurangi makna otonomi, karena kita harus berpikir dalam kerangka Negara Kesatuan, di mana Pemerintah Pusat tetap mempunyai tanggung

jawab dalam memberikan dukungan kepada Daerah dalam bentuk apa saja sepanjang Daerah membutuhkannya. Di Amerika Serikat, semua Negara Bagian (*State*) dan Pemerintah Daerah (*County, City, and Municipality*) berlomba-lomba mencari dana dari pemerintah Federal untuk membangun Daerahnya. Dan hal itu sama sekali tidak mengurangi makna otonomi bagi *State* dan Pemerintah Daerah di Negara tersebut.

Undang - Undang No. UU 32 / 2004 menganut falsafah yang sudah sangat umum dikenal di berbagai negara, yaitu "*No mandate without funding.*" Artinya, setiap pemberian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah harus disertai dengan dana yang jelas dan cukup. Karena itu, subsidi merupakan elemen yang sangat penting dalam hal keuangan Daerah, apakah itu berbentuk Dana Alokasi Umum, ataupun Dana Alokasi Khusus, serta bantuan keuangan yang lainnya, misalnya kalau terjadi bencana alam yang sangat mengganggu roda perekonomian Daerah.

4. Dengan Otonomi Maka Daerah Dapat Melakukan Apa Saja.

Memang benar, karena hakikat otonomi itu adalah seperti itu. Namun, kita harus ingat bahwa otonomi yang kita selenggarakan dalam rangka memperkuat Negara Kesatuan RI dan bukan sebaliknya. Benar, Daerah dapat melakukan apa saja, tetapi ada norma-norma tertentu yang harus diperhatikan, yaitu norma kepatutan dan kewajaran dalam sebuah tata kehidupan bernegara. Daerah dapat menempuh segala bentuk kebijaksanaan apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku secara nasional. Di samping itu, kepentingan masyarakat merupakan patokan yang paling utama dalam mengambil kebijaksanaan.

Kalau sebuah Pemerintah Daerah mengambil

kebijaksanaan, katakanlah yang menyangkut pajak dan retribusi Daerah, yang tidak sesuai dengan hati nurani masyarakat, bahkan akan sangat memberatkan masyarakatnya, maka Pemerintah yang seperti itu tidak akan berumur panjang, karena masyarakat akan menolaknya.

5. Otonomi Daerah akan menciptakan raja-raja kecil di Daerah dan memindahkan Korupsi ke Daerah.

Pendapat seperti ini dapat dibenarkan kalau kita menempatkan diri kita dalam kerangka sistem politik lama seperti yang dipraktekkan oleh Pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru. Korupsi, Kolusi, Nepotisme, dan segala bentuk penyalahgunaan kekuasaan yang lainnya dapat terjadi apabila demokrasi tidak berjalan di dalam sebuah sistem politik atau Negara. Kalau demokrasi tidak berfungsi maka kontrol dari masyarakat pada umumnya, seperti dari Partai Politik, LSM / NGO, Media Massa, dan bahkan dari individu, juga tidak akan berjalan karena semua sarana untuk itu ditutup oleh kalangan penguasa. Apakah sekarang ini masih ada gejala KKN seperti dahulu? Tentu saja masih ada, kita juga mengetahui bahwa hal itu tidak mungkin akan disembunyikan oleh Pemerintah karena begitu kuatnya dari masyarakat untuk mengetahui apa yang dilakukan oleh Pemerintah. Pada saat sekarang ada Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara, Ombudsman, dan ada pula *Indonesian Corruption Watch* dengan organisasi yang sejenis di tingkat lokal, *Parliament Watch Indonesia*, dan lain-lainnya. Kegiatan-kegiatan dan temuan lembaga seperti ini jelas sudah menunjukkan gejala yang memberikan pengharapan di masa-masa yang akan datang.

Otonomi Daerah dapat memindahkan KKN dengan menciptakan raja-raja kecil di Daerah kalau diselenggarakan tanpa kontrol sama sekali dari masyarakat. Sedangkan salah satu rancang bangun

dari otonomi daerah sekarang ini adalah demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Tidak ada lagi penguasa tunggal seperti pada masa lampau. Karena itu, menjadi tugas kita semua untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan fungsi dan kapasitas kita masing-masing.

6. Mental Pesimisme dalam Menerapkan Otonomi Daerah

Otonomi daerah yang telah diimplementasikan semenjak 1 Januari 2001 mengundang berbagai interpretasi, baik oleh para akademisi, perangkat pemerintahan pusat maupun daerah (legislatif maupun eksekutif) maupun tokoh / pemuka masyarakat (adat, agama maupun budaya) sehingga menimbulkan polemik, bahkan tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan rasa keraguan dalam melaksanakan era otonomi daerah – walau umumnya sepakat otonomi daerah harus dilaksanakan.

Bahkan UU 22/1999 dan UU 25/1999 yang mendasari implementasi tersebut harus direvisi dengan UU 32/2004 dan UU 33/2004 karena terdapatnya beberapa pasal yang terkandung didalamnya kurang mendukung implementasi secara harmonis. Kegagalan masyarakat terhadap implementasi otonomi daerah tersebut tentunya harus disikapi dengan penjelasan dan/atau pemberian informasi tentang makna dari otonomi daerah dan pengalaman perjalanan implementasi otonomi daerah berdasarkan UU 22/1999 dan UU 25/1999, yang telah direvisi ke dalam UU 32/2004 dan UU 33/2004.

Desentralisasi dan otonomi daerah bagaikan dua sisi mata uang yang saling memberi makna satu dengan lainnya. Lebih spesifik, mungkin tidak berlebihan bila dikatakan ada atau tidaknya otonomi daerah sangat ditentukan oleh seberapa jauh wewenang telah didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Itulah sebabnya, dalam studi Pemerintahan Daerah, para analis sering

menggunakan istilah desentralisasi dan otonomi daerah secara bersamaan, *interchange*.

Namun demikian, bila substansi konseptual dari dua perspektif tersebut dipahami berdasarkan perspektif hubungan negara dan masyarakat (*state-society relation*), maka sesungguhnya terdapat suatu persamaan hakiki antara keduanya.

Dalam hal definisi desentralisasi, misalnya, kendati terdapat perbedaan dalam formulasi, namun keduanya memiliki dasar filosofis yang sama yaitu: untuk mendekatkan negara kepada masyarakat. Demikian juga mengenai tujuan desentralisasi, walaupun terdapat perbedaan antara perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi dalam memberikan tekanan atas tujuan yang hendak dicapai, namun secara prinsipal terdapat persamaan antara keduanya, yaitu: untuk mewujudkan kemaslahatan bagi masyarakat di daerah dalam bentuk kesejahteraan dan kemakmuran.

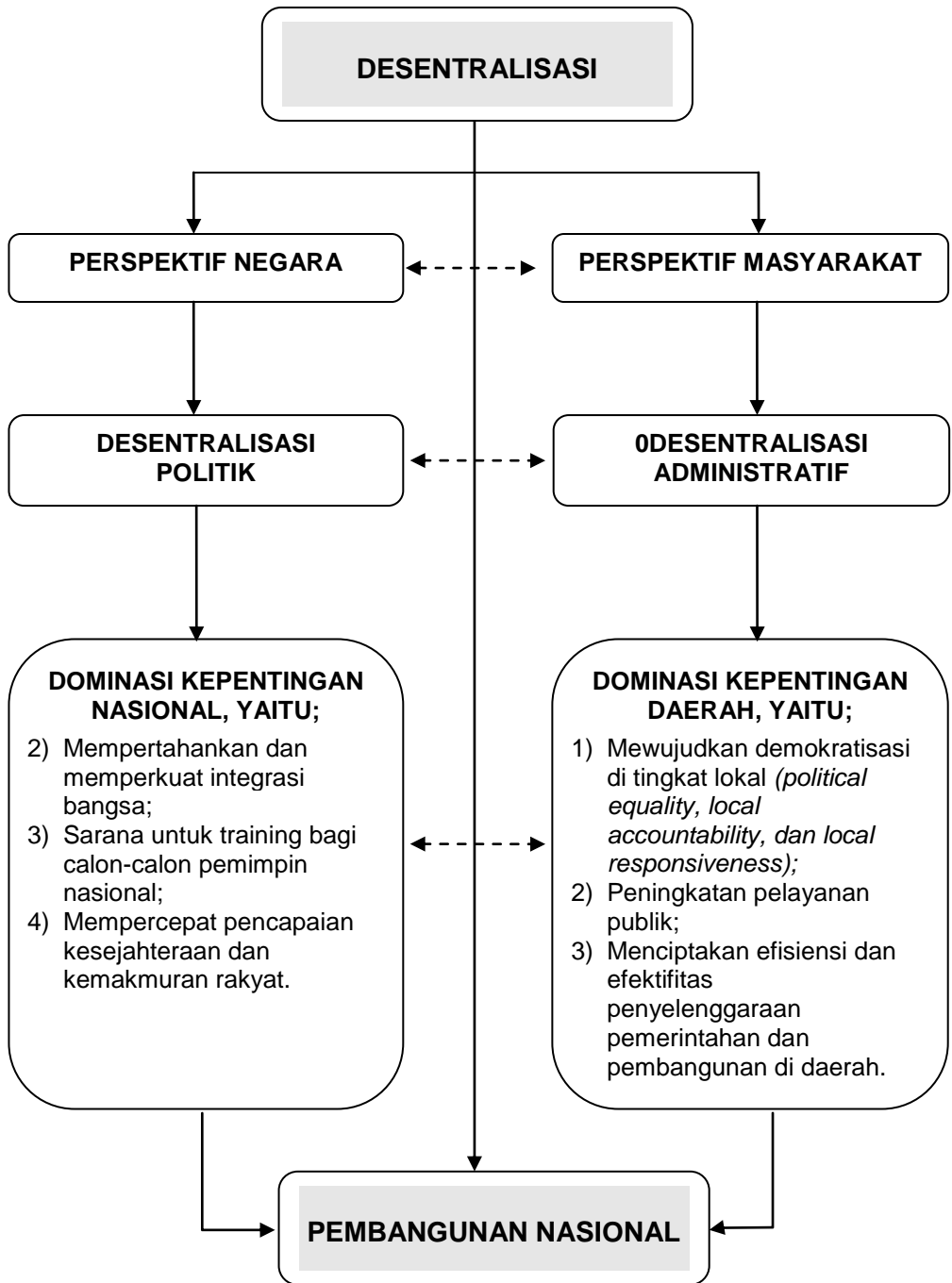
Dengan demikian, perspektif *State-Society Relation* merupakan perspektif yang lebih komprehensif untuk dijadikan sebagai landasan berfikir dalam pengembangan konsep desentralisasi, pada umumnya, dan dalam rekonstruksi konsep desentralisasi di Indonesia, pada khususnya. Bagaimana halnya dengan tujuan desentralisasi? *Perspektif state-society relation* tidak mendikhotomikan antara tujuan politik dan tujuan administrasi, karena kedua-duanya sama penting untuk diwujudkan. Untuk itu, maka formulasi tujuan desentralisasi dikembalikan pada konsep dasarnya, yang diklasifikasikan dalam dua kategori utama, yaitu: tujuan desentralisasi untuk kepentingan nasional, dan untuk kepentingan daerah. Sementara substansi dari masing-masing kategori tersebut harus dapat mengakomodasi aspek sosial dan aspek ekonomi yang hendak dicapai.

Spesifiknya, berdasarkan kepentingan nasional tujuan utama dari desentralisasi adalah: (a). untuk

mempertahankan dan memperkuat integrasi bangsa; (b). sebagai sarana untuk training bagi calon-calon pemimpin nasional; dan (c). untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Sedangkan dari sisi kepentingan daerah, tujuan utama dari desentralisasi meliputi, antara lain: (a). untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal (*political equality, local accountability, dan local responsiveness*); (b). untuk peningkatan pelayanan publik; (c). untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dari perspektif desentralisasi diatas dapat digambarkan dalam bagan berikut ini;

Gambar 4.1.
Efisiensi Dan Efektifitas Penyelenggaraan Pemerintahan Dan
Pembangunan Di Daerah



Sedangkan dalam hubungan keuangan pusat dan daerah, perimbangan vertikal (*vertical imbalance*) dan perimbangan horizontal (*horizontal imbalance*) merupakan dua hal yang menjadi isu sentral. Konflik antara pusat dan daerah cenderung mudah muncul ke permukaan, jika masih terjadi ketidak seimbangan keuangan antara pusat dan daerah – maka desentralisasi fiskal merupakan solusi yang paling efektif guna meredam dan menghilangkan konflik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kegamangan daerah yang relatif kaya terhadap pusat sempat muncul ke permukaan karena pusat kurang peka terhadap mereka dalam hal perimbangan keuangan.

Oleh sebab itu, kendati kebijakan perimbangan keuangan telah dirumuskan dan ditetapkan berdasarkan formula — seperti dalam hal pembagian DAU — akan tetapi ‘tekanan politik’ dari daerah sangat berpengaruh terhadap pencapaian keadilan antara pemerintah pusat dan daerah. Gambaran tersebut merupakan fakta pada awal-awal pelaksanaan otonomi daerah.

Desentralisasi fiskal yang diwujudkan dalam bentuk transfer dana pusat ke daerah akan lebih berarti lagi bila pusat dan daerah sama-sama menyadari bahwa kini tanggung jawab pelayanan publik dan pembangunan atau pemberdayaan masyarakat lokal sudah merupakan urusan daerah.

Pada tahap awal otonomi atau desentralisasi memang pelaksanaan desentralisasi fiskal belum memuaskan sebagian daerah. Akan tetapi, tanpa desentralisasi fiskalpun, ada daerah yang sudah berupaya untuk meningkatkan pelayanan publik mereka sesuai kemampuan keuangan daerahnya. Di lain pihak, pelaksanaan desentralisasi fiskal belum menjadi salah satu faktor keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, jika Pemda tidak siap di dalam

mengelola dan memanfaatkan keuangan daerah secara efektif dan efisien untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Yang paling sederhana wajib dilakukan Pemda adalah bagaimana meningkatkan fungsi birokrasi dalam pelayanan publik, baik kuantitas maupun kualitas pelayanannya. Setelah itu, Pemda juga harus mampu menggenjot intensitas pembangunan di daerahnya melalui dana yang ada dalam APBD.

Oleh sebab itu, memang tidak mudah untuk membangun suatu daerah di dalam era otonomi, karena tanggung jawab Pemda semakin besar dan kompleks. Persoalan yang dihadapi Pemda di era otonomi tidak hanya berkutat pada persoalan pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan-khususnya dana alokasi umum (DAU), pajak daerah dan retribusi daerah, dan sebagainya -- namun lebih dari itu sesuai konsep otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Otonomi daerah yang bertanggung jawab dimaksud disini adalah bagaimana Pemda meningkatkan transparansi dalam hal pengelolaan keuangan daerah dalam APBD, transparansi dalam proses pengambilan kebijakan publik lainnya yang menyangkut nasib rakyat banyak.

Sedangkan dalam proses pengelolaan sumber daya alam di era otonomi daerah ini ada kecenderungan aktivitas pengelolaan tidak hanya muncul oleh rasa kedaerahan, akan tetapi pengelolaan sumber-sumber tersebut memerlukan kejelasan struktur organisasi pengelolaan tersebut, tingkat kemampuan sumber daya manusianya di dalam melakukan pengelolaan sumber-sumber tersebut maupun pendanaan di dalam menggerakkan kegiatan pengelolaan itu sendiri. Seperti yang telah pula dijelaskan pada PP 25/2000 bahwa kewenangan provinsi itu sangat penting di dalam melakukan koordinasi pembangunan di antara kabupaten/kota di

dalam garis batas administrasi pemerintahan provinsi. Kehadiran perangkat daerah provinsi sangat diperlukan di dalam mengkoordinasikan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten maupun pemerintah kotanya.

Pentingnya koordinasi diharapkan bahwa pelayanan pemerintah daerah terhadap masyarakat semakin optimal. Sejalan dengan itu, nampak ada kesadaran terhadap pentingnya melakukan penyusunan data dasar, *base-line study*, terhadap potensi daerah sebagai dasar perencanaan yang sifatnya terintegrasi agar di dalam proses pengelolaan sumber-sumber tersebut lebih optimal, efisien dan efektif. Kesadaran itu muncul karena ada anggapan bahwa kewenangan pengelolaan sumber-sumber tersebut diterjemahkan, secara langsung, ke dalam usaha melakukan peningkatan kesejahteraan daerah melalui pemberian ijin pemanfaatan berbagai sumber-sumber yang ada dan penerbitan berbagai peraturan daerah yang hanya memperbanyak jenis pungutan pajak dan retribusi daerah saja.

Jelas dengan adanya kesadaran akan pentingnya penyusunan data dasar potensi daerahnya itu tidak hanya untuk kepentingan penyusunan perencanaan pembangunan daerah yang terintegratif di antara kepentingan daerah provinsi, daerah kabupaten maupun daerah kota – akan tetapi penyusunan data dasar itu juga bisa digunakan untuk melihat seberapa jauh potensi sumber-sumber itu yang dapat dimanfaatkan secara ekonomi dan potensi mana yang tidak harus dieksploitasi untuk menjaga keseimbangan lingkungan, antara kepadatan biosfir dengan daya dukung biosfir itu sendiri. Sementara itu bagian kedua mengamati perkembangan implementasi desentralisasi dalam konteks peranan politik, keuangan dan pengelolaannya.

Penjelasan mengenai implementasi otonomi

daerah diatas, merupakan langkah positif Negara Indonesia ke depan, sehingga tidak perlu adanya mental pesimis dalam melaksanakan otonomi daerah selama dalam melaksanakan otonomi daerah disesuaikan dengan konsep dan teori yang sudah menjadi ketetapan bersama.

Kebijaksanaan pembangunan yang sentralistik dampaknya sudah kita ketahui, yaitu ketimpangan antar Daerah, terutama antara Jawa dan Luar Jawa dan antara Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur. Ahli pembangunan ekonomi regional sudah melakukan kajian yang intensif akan hal itu.

Akan tetapi, pembangunan Daerah tidak akan datang dan terjadi dengan begitu saja. Pembangunan di Daerah baru akan berjalan kalau sejumlah prasyarat dapat dipenuhi, terutama oleh para penyelenggara pemerintahan di Daerah, yaitu pihak legislatif dan eksekutif di Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota, serta DPRD Propinsi, Kabupaten, dan Kota).

Otonomi Daerah memiliki sejumlah kewenangan, dan strategi dalam memajukan daerah, semua aturan yang ada di daerah harus sesuai dengan aturan -aturan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi kedudukannya. Salah satu hal yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah dalam memajukan pembangunan di daerah, antara lain:

1. Fasilitas.

Di samping fungsi yang lainnya, fungsi Pemerintah Daerah yang sangat esensial adalah memfasilitasi segala bentuk kegiatan di Daerah, terutama dalam bidang perekonomian. Segala bentuk perijinan hendaklah dipermudah, bukan sebaliknya, yaitu dengan menciptakan segala bentuk birokrasi yang akan menyulitkan kalangan pengusaha dan investor untuk menanamkan modalnya di Daerah tersebut. Logika yang hendaknya digunakan oleh Pemerintah Daerah adalah silahkan menggunakan sarana dan

prasarana serta sumber daya Daerah (tanah, hutan, tambang, dan lain - lain) untuk kegiatan ekonomi Daerah. Yang paling utama adalah bagaimana menciptakan lapangan kerja secara maksimal bagi warga masyarakat, sehingga, di samping warga masyarakat akan memiliki harga diri, pengangguran juga dapat dikurangi.

Pemerintah Daerah juga dapat menawarkan fasilitas perpajakan yang merangsang penanaman modal. Jadi, bukan sebaliknya dengan melihat kegiatan ekonomi semata-mata sebagai subyek pemungutan untuk memperoleh peningkatan PAD. Kalau pemerintah Daerah mempunyai kecenderungan untuk memungut, maka tidak mustahil kalangan pengusaha mencari tempat lain untuk menanamkan modalnya yang memberikan rangsangan berusaha dengan lebih baik.

2. Pemerintah Daerah Harus Kreatif.

Pembangunan Daerah berkaitan pula dengan inisiatif lokal, dan untuk berinisiatif diperlukan kreatifitas dari para penyelenggara pemerintahan. Karena itu, pejabat Pemerintah Daerah sekarang ini benar-benar dituntut untuk kreatif, kalau tidak demikian, masyarakat akan mempertanyakan kapasitasnya. Dan jika hal itu sampai terjadi maka biasanya umur pemerintahannya tidak akan terlalu lama. Seorang Gubernur / Bupati / Walikota tidak mungkin menghendaki untuk memperlama masa jabatannya kalau tidak mampu merangsang kreatifitas dalam pemerintahannya yang mendorong pada percepatan dan peningkatan pembangunan. Kreatifitas tersebut menyangkut bagaimana mengalokasikan dana, apakah yang bersumber dari Dana Alokasi Uturn (DAU) ataukah dari PAD, secara tepat dan adil dan proporsional. Berapa untuk gaji / honor, biaya operasional, sarana sosial, sarana dan prasarana fisik, dan lain-lainnya.

Kreatifitas juga menyangkut kapasitas untuk menciptakan keunggulan komparatif bagi Daerahnya, sehingga kalangan pemilik modal akan beramai-ramai menanamkan modal di Daerah tersebut. Kreatifitas juga menyangkut kemampuan untuk menarik Dana Alokasi Khusus dari Pemerintah sehingga banyak dana dari Jakarta disedot ke Daerah. Untuk itu, Pemerintah Daerah harus mampu menyiapkan program-program sosial, ekonomi yang menarik sehingga Pemerintah tidak ragu memberikan dukungannya.

3. Politik Lokal yang Stabil.

Masyarakat dan Pemerintah di Daerah harus menciptakan suasana politik lokal yang kondusif bagi dunia usaha dan pembangunan ekonomi. Orang tidak akan mungkin mau menanamkan uangnya di suatu Daerah dengan situasi politik lokal yang tidak stabil. Karena Pemerintah tidak transparan dalam pembuatan kebijaksanaan publik maka hal itu kemudian mendorong terjadinya gerakan protes, dan tentu saja akan mengganggu jalannya pemerintahan. Selain itu, pejabat eksekutif harus bekerja dengan suasana yang tenang sehingga merangsang kreatifitas. Banyak diketahui, di mana Gubernur / Bupati / Walikota sering merasa terganggu karena sikap anggota DPRD yang arogan dan selalu mengancam untuk setiap waktu meminta pertanggungjawaban, atau pertanggungjawaban tahunan akan ditolak. Orang tidak akan mungkin mau menanamkan modal pada suatu Daerah kalau Gubernur / Bupati / Walikota selalu terancam dan bahkan kemudian akan dinon aktifkan oleh DPRD, karena kalangan pengusaha menghen-daki adanya kepastian kepada siapa mereka berurusan. Hal itu tidak akan terjadi kalau Kepala Daerah diganti setiap tahun karena alasan-alasan yang sulit untuk dipertanggungjawabkan.

4. Pemerintah Daerah Harus Menjamin Kestinambungan Berusaha.

Ada kecenderungan yang mengkhawatirkan berbagai pihak bahwa Pemerintah Daerah seringkali merusak tatanan yang sudah ada. Apa yang sudah disepakati sebelumnya, baik melalui "*Kontrak*" dalam negeri atau dengan pihak Asing, seringkali diancam untuk ditinjau kembali, bahkan hendak dinafikan oleh Pemerintah Daerah yang baru dengan alasan otonomi Daerah. Kalangan pengusaha asing dan domestik seringkali merasa terganggu dengan sikap kalangan politisi dan birokrasi lokal yang mencoba mengutak-utik apa yang sudah disepakati sebelumnya. Bagi kalangan pengusaha Asing, satu kali sebuah Kontrak disepakati dan ditandatangani maka hal itu mempunyai ikatan hukum yang harus dihormati. Kalau sampai membatalkan sebuah Kontrak maka implikasi hukumnya akan besar sekali, terutama dalam dunia bisnis internasional. Karena itu, Pemerintah Daerah harus meningkatkan kapasitas aparatnya, khususnya jika berhubungan dengan bisnis internasional. Harus ada yang ahli dalam hal Kontrak dan dalam bidang *Corporate and Business Law* supaya jangan sampai terkecoh di kemudian hari. Di samping itu, dunia usaha juga akan merasa terlindungi dalam kesinambungan usaha.

5. Pemerintah Daerah Harus Komunikatif dengan LSM / NGO, terutama

dalam Bidang Perburuan dan Lingkungan Hidup.

Pemerintah Daerah sekarang dituntut untuk memahami dengan intensif aspirasi yang berkembang di kalangan perburuan, baik yang menyangkut upah minimum dan jaminan lainnya, hak-hak buruh pada umumnya, perlindungan kepada buruh wanita, ataupun menyangkut keselamatan kerja dan kesehatan kerja. Dengan demikian, Pemerintah Daerah hendaknya menjadi jembatan antara kepentingan dunia usaha dengan aspirasi kalangan pekerja / buruh. Pemerintah Daerah juga harus lebih sensitif dengan masalah atau isu lingkungan hidup serta gender. Dengan demikian,

sikap-sikap radikal dari kalangan buruh yang didukung oleh LSM / NGO akan dapat diakomodasi, dan pada akhirnya dua kepentingan akan dapat terjembatani. Tentu saja, sikap-sikap yang seperti diperlihatkan oleh para pejabat masa lampau, yang selalu memihak kepentingan pengusaha.

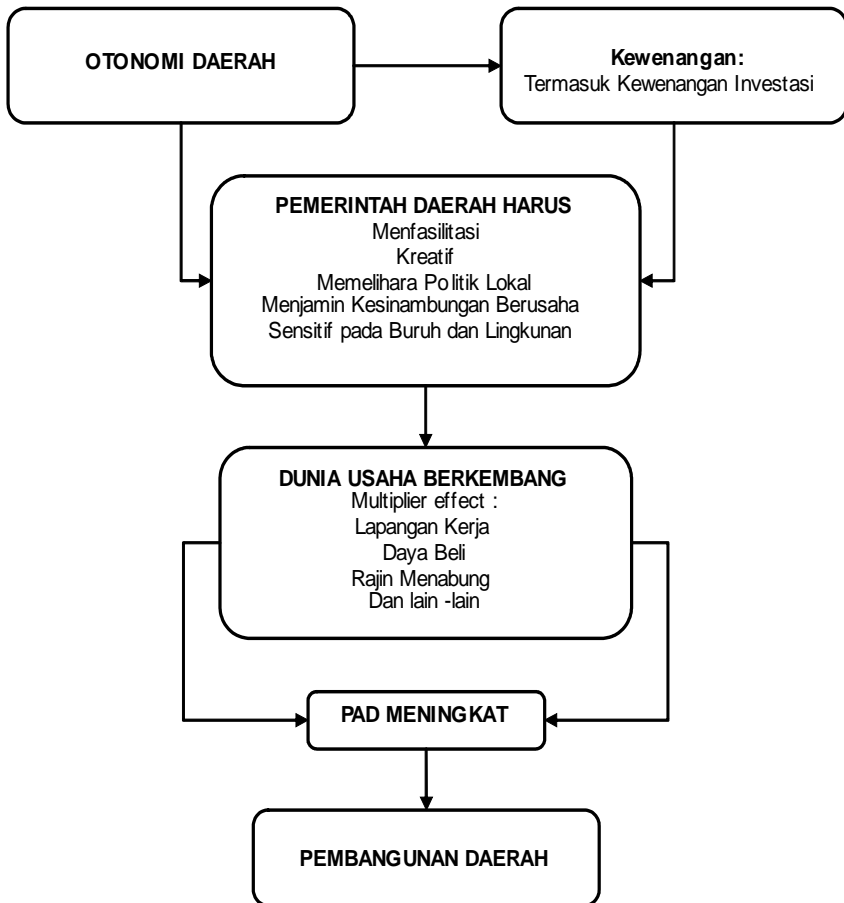
Kelima elemen yang diungkapkan di atas merupakan prakondisi bagi terselenggaranya pembangunan Daerah. Dengan kebijaksanaan otonomi yang luas maka peluang bagi Daerah menjadi sangat luas pula, dan semuanya sangat bergantung pada Daerah itu sendiri. Yang paling utama bagi Daerah adalah penciptaan lapangan kerja. Ukuran yang paling fundamental bagi keberhasilan sebuah pemerintahan dalam sebuah negara modern adalah seberapa jauhkah pemerintahan tersebut berhasil menciptakan lapangan kerja bagi kalangan warga masyarakat, dan kemudian disusul dengan kemampuan untuk menghadapi laju inflasi, serta keseimbangan neraca perdagangan internasional. Hal-hal itu merupakan isu utama yang selalu dimunculkan bagi setiap pergantian pemerintahan melalui pemilihan umum. (Syaukani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid; 2005)

Pemilihan umum di Amerika Serikat dan Inggris, selalu yang ditonjolkan adalah seberapa jauh pemerintahan yang sedang berkuasa (*the incumbent government*) memerangi kemiskinan dengan menciptakan lapangan kerja, menahan laju inflasi, serta kemampuan untuk menangani masalah-masalah sosial pada umumnya, serta pelayanan kesehatan.

Penciptaan lapangan kerja merupakan masalah yang sangat esensial karena "*multiplier effect*" nya tinggi sekali. Lapangan kerja berkaitan erat dengan harga diri dan martabat. Orang yang memiliki sebuah pekerjaan tetap akan memiliki martabat yang lebih tinggi dibandingkan dengan orang yang pengangguran. Lapangan kerja atau kesempatan kerja berkaitan erat

pula dengan dua dimensi ekonomi yang sangat esensial, yaitu peningkatan daya beli dan kecenderungan untuk menabung. Dengan penciptaan lapangan kerja yang tinggi, maka daya beli akan meningkat pula, dan bagaimanapun juga akan mempengaruhi kecenderungan untuk menabung, yang pada akhirnya, akan mempengaruhi pula basis perpajakan dalam sebuah negara. Daya beli meningkat artinya pajak penjualan atas barang dan jasa juga meningkat, itu berarti pendapatan Daerah dan Negara juga akan meningkat, yang semuanya akan dikembalikan kepada masyarakat dalam bentuk proyek dan sejumlah insentif lainnya. Roda pembangunan juga akan berputar dengan sendirinya, sehingga pada akhirnya kesejahteraan masyarakat akan meningkat. Tentu saja keadaan seperti itu baru akan terjadi dalam suasana politik negara yang stabil, baik di tingkat nasional ataupun di tingkat lokal. Stabilitas akan menentukan semangat dan kepercayaan, karena tidaklah mungkin orang akan menanamkan uang pada suatu tempat kalau di situ terjadi huru hara politik, demonstrasi terjadi setiap hari, keamanan dan ketertiban terganggu.

Gambar 4.2.
Hubungan antara otonomi Daerah
dengan pembangunan Daerah



E. Supremasi Hukum

Meskipun beberapa kemajuan dicapai di bidang hukum, masih banyak didapati produk hukum yang tidak sejalan satu dengan lainnya. Disamping itu juga masih terdapat produk hukum yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan sehingga menimbulkan resistensi di dalam penerapannya.

Sementara itu terjadi peningkatan apatisme masyarakat

terhadap penegakan hukum yang dianggap telah meninggalkan nilai-nilai keadilan, diskriminatif, serta kehilangan impartialitas di dalam menangani berbagai kasus. Akumulasi kekecewaan masyarakat terhadap penegakan hukum berada pada tahap yang memprihatinkan dan dapat menjauhkan dari upaya untuk mewujudkan supremasi hukum. Selanjutnya rendahnya tingkat kesejahteraan apatur hukum telah menjadi pembenaran terjadinya korupsi. Kondisi ini berpengaruh buruk terhadap upaya pembangunan hukum sehingga penegakan hukum tidak dapat dilakukan secara penuh.

Salah satu yang dianggap perlu diperbaiki adalah supaya korupsi atau lengkapnya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) diberantas. Tetapi pendapat yang dikemukakan tidak mengandung kekuatan khusus dan juga tidak mencerminkan tekad yang sungguh-sungguh.

Pemahaman bahwa KKN sangat merusak baik material maupun spiritual, sudah banyak dikemukakan. Karena itu juga sangat banyak yang menyuarakan bahwa KKN harus diberantas. Tetapi bagaimana caranya memberantas yang konkret, dalam bentuk rencana, tindak atau *plan of action* tidak banyak yang memikirkan. Adapun konsep-konsep cara pemberantasan korupsi diantaranya adalah;

1. Konsep *Carrot and Stick*

Konsep pemberantasan korupsi sederhana, yaitu menerapkan *carrot and stick*. Keberhasilannya sudah dibuktikan oleh banyak negara, antara lain Singapura dan yang sekarang sedang berlangsung di RRC. *Carrot* adalah pendapatan netto untuk pegawai negeri, baik sipil maupun TNI dan Polisi yang jelas mencukupi untuk hidup dengan standar yang sesuai dengan pendidikan, pengetahuan, kepemimpinan, pangkat dan martabatnya.

Kalau perlu pendapatan ini dibuat demikian tingginya, sehingga tidak saja cukup untuk hidup layak, tetapi cukup untuk hidup dengan gaya yang “gagah”. Tidak berlebihan, tetapi tidak kalah dibandingkan dengan tingkat pendapatan orang yang sama dengan kualifikasi pendidikan dan

kemampuan serta kepemimpinan yang sama di sektor swasta.

Stick adalah kalau kesemuanya ini sudah dipenuhi dan masih berani korupsi, hukumannya tidak tanggung-tanggung, karena tidak ada alasan sedikitpun untuk melakukan korupsi.

2. Sistem Penggajian (*Salary System*)

Sistem *penggajian* PNS dan TNI/POLRI menjadi sangat ruwet, karena mengandung banyak unsur seperti gaji pokok, tunjangan jabatan dan berbagai tunjangan lainnya, tunjangan *in natura* dan sebagainya. Maka kedepan gaji kesemuanya digabung menjadi satu setelah dipotong pajak dengan istilah “pendapatan bersih”. Sistem penggajian harus dibenahi yang sesuai dengan *merit system*. Yang tingkat pekerjaan serta tanggung jawabnya lebih berat harus mendapatkan pendapatan netto yang lebih besar. Yang dimaksud adalah bahwa penjenjangan tingkat pendapatan netto harus proporsional dan adil. Yang sekarang berlaku adalah bahwa gaji Presiden lebih rendah dari pendapatan Direktur Utama BUMN. Pendapatan netto seorang Menteri lebih rendah dari pegawai menengah dari BPPN.

Maka tindakan pertama adalah membenahi keseluruhan pendapatan netto dari pegawai negeri sipil maupun TNI dan POLRI yang diselaraskan sampai proporsional dan adil berdasarkan *merit system*.

3. Reformasi dan Perampingan Birokrasi

Jumlah pegawai negeri kita sekitar 4 juta orang. Kalau kita secara sekilas saja memperhatikan besarnya gedung-gedung departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), serta gedung-gedung pemerintah lainnya, segera saja muncul pertanyaan di benak kita, berapa pegawai negeri yang bekerja di dalamnya. Lebih-lebih lagi sulit dibayangkan apa saja yang dikerjakan selama jam-jam kerja.

Jumlah PNS yang demikian besarnya tentu tidak terlepas dari kenyataan bahwa selama RI berdiri sampai sekarang tidak pernah dilakukan audit terhadap struktur organisasi, jumlah personalia, garis-garis komunikasi, rentang kendali atau *span of control*, sistem dan prosedur pengambilan keputusan dan sebagainya.

Maka berlakulah apa yang dalam dunia ilmu organisasi dan manajemen dikenal dengan hukum Parkinson. Teori ini mengatakan bahwa manusia selalu mempunyai kebutuhan dirinya dianggap penting oleh sekelilingnya. Simbol bahwa dirinya penting adalah kalau dirinya mempunyai banyak anak buah yang dalam hirarki organisasi adalah bawahannya. Maka tanpa sadar bagaikan hukum alam setiap orang dalam organisasi ingin menunjukkan bahwa dirinya penting dengan mengangkat bawahan. Semakin banyak bawahannya semakin dianggap penting kedudukannya dalam masyarakat. Dengan berlakunya teori ini yang sampai dinamakan “hukum alam”, setiap organisasi mempunyai kecenderungan membengkak tanpa ada gunanya.

Kita bayangkan apa jadinya kalau birokrasi kita yang selama ini tidak pernah diaudit seperti yang digambarkan di atas, dan coba dibayangkan betapa jumlah PNS dapat diperkecil dengan segala penghematan yang menyertainya. Apa hubungan reformasi birokrasi yang digambarkan ini dengan pemberantasan korupsi? Hubungannya sangat erat. Saya sangat yakin bahwa kalau birokrasi disusun sesuai dengan kebutuhan untuk mencapai tujuannya yang optimal, jumlah PNS dapat diperkecil banyak sekali. Pengeluaran untuk gaji, ruang kerja, ATK, listrik, biaya perjalanan dan sebagainya akan dapat dihemat dalam jumlah yang besar. Dampaknya adalah tersedianya sebagian dana yang dibutuhkan untuk menaikkan pendapatan bersih yang dibutuhkan untuk memberlakukan *carrot and stick*. Dengan pendapatan yang jelas cukup, bahkan cukup “mewah” atau *comfortable*, kita dapat dengan tenang menghukum seberat-beratnya yang masih melakukan korupsi.

Dampak yang tidak langsung berhubungan dengan pemberantasan korupsi dari reformasi birokrasi adalah efektivitas dari birokrasi. Karena birokrasi menciut, kita dapat menempatkan orang-orang yang paling kapabel. Mereka pasti mau karena pendapatan bersihnya sangat memadai dan sama dengan kalau mereka bekerja di sektor swasta yang pendapatannya sudah didasarkan atas *merit system* dan

tingginya sudah sama dengan yang berlaku di segmen-segmen lain

4. Pembiayaan

Yang menjadi kendala adalah pembiayaan. Pembiayaannya sangat besar, karena kita harus menyediakan dana untuk memberikan pesangon buat yang harus di PHK. Pesangon ini harus cukup besar. Pertama supaya manusiawi. Kedua supaya pesangon yang dibuat demikian besarnya membuat tergiur untuk di-PHK, dan ketiga, supaya yang di-PHK mempunyai waktu yang cukup panjang untuk mencari pekerjaan lain.

5. Alternatif lain

Konsep tentang pemberantasan korupsi seperti yang diuraikan di atas membutuhkan dana sangat besar seperti yang telah dikemukakan. Alternatif lain yang dapat dilakukan lebih cepat dengan pembiayaan yang lebih kecil adalah pemberantasan korupsi yang tidak serempak, tetapi setahap demi setahap yang dimulai dari atas. Konsep ini pernah dibicarakan dalam pemerintahan Gus Dur dan pada prinsipnya telah diterima oleh beliau sebagai Presiden. Namun batal diimplementasikan.

Dalam konsep tersebut pendapatan bersih yang mencukupi diberikan kepada Presiden, Wakil Presiden, para Menteri, Sekjen, Dirjen, Direktur, Kepala Biro dan Pimpro. Kecuali itu juga jabatan-jabatan yang krusial dan rawan korupsi, yaitu para pejabat pajak, Jaksa, Polisi, para Hakim, para Anggota DPR, para pejabat bea cukai dan lain-lainnya lagi yang perlu diinventarisasi secara teliti. Intinya adalah mengenali sektor-sektor dari birokrasi yang krusial dalam pembocoran keuangan negara.

Pendapatan bersih mereka harus cukup besar, sehingga tidak hanya cukup untuk hidup layak, tetapi cukup untuk hidup dengan “gagah”, yaitu bisa menyamai standar yang berlaku di sektor swasta, bahkan di luar negeri. Tetapi kalau setelah itu berani berkorupsi, hukumannya penjara seumur hidup atau hukuman mati.

Kalau dengan cara demikian para pejabat tinggi dan PNS

yang rawan korupsi itu bisa bebas korupsi atau korupsinya berkurang sangat signifikan, penghematan yang diperoleh dari bebas korupsi atau berkurangnya korupsi secara sangat signifikan di kalangan mereka cukup besar. Dana yang dibutuhkan untuk meningkatkan pendapatan bersih mereka akan jauh lebih kecil dibandingkan dengan penghematan yang diperoleh dari hilangnya atau berkurangnya KKN pada tingkat birokrasi yang paling atas dan paling rawan KKN.

Yang menjadi kendala adalah bahwa perbedaan tingkat pendapatan bersih antara yang pendapatan bersihnya dinaikkan dalam rangka program pemberantasan KKN dengan bawahannya langsung akan sangat-sangat besar.

Ketika itu Gus Dur mengatakan bahwa beliau sanggup mengatasi masalah ini. Namun ketika gagasan ini bocor dan para pengamat mulai menghujat habis-habisan, Gus Dur langsung mundur teratur, sehingga gagasan ini batal dilaksanakan. Mungkin sekarang dapat diulangi dengan memasyarakatkan terlebih dahulu. Kepada yang belum kebagian kenaikan pendapatan bersih secara drastis diminta hidup dengan cara yang sudah lama dilakukan, yaitu kekurangannya ditutup dengan korupsi. Korupsi yang mereka lakukan kita tolerir dengan menutup sebelah mata. Jumlah yang dikorup toh tidak terlalu besar, karena kekuasaannya yang tidak besar dan tidak relevan atau krusial bagi para penyuap. Dengan penghematan yang diperoleh dari bebas korupsinya golongan

yang tertinggi dan golongan dengan kekuasaan yang laku dikomersialkan seperti yang telah dirinci tadi, setahap demi setahap peningkatan pendapatan bersih bagi seluruhnya akan dapat tercapai.

Pada dasarnya Indonesia adalah Negara Hukum, yang tidak dijalankan atas dasar kekuasaan semata. Di dalam penyelenggaraannya, pemerintahan dijalankan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar).

Dalam rangka perwujudan Indonesia sebagai Negara Hukum yang menuntut tegaknya supremasi hukum, ditempuh

upaya-upaya pokok sebagai berikut;

Pertama adalah meningkatkan penataan materi hukum nasional. Penataan materi hukum dilakukan dengan bersumber pada nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 dengan tetap memperhatikan pluralitas hukum yang ada serta menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan asas-asas hukum universal. Penataan materi hukum didorong melalui pembentukan perangkat peraturan yang memperoleh legitimasi kuat dari masyarakat baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis agar mampu mengikuti dinamika masyarakat, mengantisipasi dan menjawab perubahan lingkungan, serta mendukung penyelenggaraan dan pembangunan secara adil.

Kedua adalah meningkatkan pembinaan masyarakat hukum yang diarahkan pada tumbuhnya penghargaan dan budaya hukum di dalam masyarakat. Budaya hukum didorong dengan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat sehingga setiap warga masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya di dalam hukum. Penerapan dan pelayanan hukum ditingkatkan melalui perbaikan kualitas pelayanan hukum.

Ketiga adalah meningkatkan sarana dan prasarana hukum untuk mendukung bekerjanya sistem hukum nasional. Peningkatan sarana dan prasarana hukum dilakukan baik jumlah maupun kualitasnya terhadap berbagai sarana dan prasarana fungsional hukum.

F. Berpolitik dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Meskipun proses demokratisasi berjalan secara perlahan, pembangunan politik masih dihadapkan pada beberapa kendala. Pada saat proses politik yang demokratis dan penegakan hukum sangat diperlukan, terjadi penurunan kepercayaan masyarakat luas terhadap lembaga politik yang ada. Budaya politik juga masih diwarnai dengan primordial, belum beralih ke budaya politik modern yang menjunjung tinggi hukum.

Sementara itu potensi disintegrasi bangsa masih ada.

Komitmen terhadap bangsa dan negara yang belum sepenuhnya utuh, primordialisme, dan pemahaman yang sempit terhadap otonomi daerah berpotensi sebagai faktor disintegrasi bangsa. Instabilitas regional di sekitar Indonesia yang antara lain disebabkan oleh ketidakpastian peta kekuatan militer dunia dapat menjadi ancaman terhadap kedaulatan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prioritas dalam rangka memantapkan kehidupan politik serta memperkuat persatuan dan kesatuan ditempuh melalui pembangunan bidang politik, pertahanan dan keamanan, serta budaya.

Pemantapan kehidupan politik diarahkan pada upaya untuk mendorong terwujudnya demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui pembangunan politik dalam negeri, hubungan luar negeri, serta komunikasi dan informasi. Pembangunan politik dalam negeri diwujudkan antara lain melalui penyempurnaan struktur politik, penataan peran negara dan masyarakat, pengembangan budaya politik, serta perbaikan proses politik. Pembangunan politik luar negeri diwujudkan melalui pemantapan politik luar negeri, peningkatan kerjasama internasional, serta penegasan komitmen perdamaian. Adapun pembangunan komunikasi dan informasi diwujudkan melalui pengembangan pers dan media massa, peningkatan prasarana penyiaran dan jaringan informasi, serta peningkatan kualitas informasi publik.

BAB 5

PEMBANGUNAN

DI BIDANG SOSIAL BUDAYA

A. Kesejahteraan Sosial

Kegiatan pokok program ini dilaksanakan dengan cara : (1) Melakukan penyuluhan dan advokasi tentang hak-hak anak dan perlindungan sosial bagi anak, terutama anak perempuan, dan lanjut usia yang diperlakukan salah, bagi masyarakat, lembaga eksekutif, dan legislatif di tingkat nasional, propinsi, dan kabupaten/kota; (2) Meningkatkan jumlah dan kemampuan tenaga kesejahteraan sosial masyarakat (TKSM), relawan sosial, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Karang Taruna, lembaga-lembaga perlindungan sosial, lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan, dan kelompok-kelompok tingkat lokal; (3) Terlaksananya penyuluhan sosial bagi masyarakat dan advokasi kepada dunia usaha; (4) Memberikan penghargaan bagi pihak-pihak yang berperan aktif menyelenggarakan pelayanan sosial; (5) Meningkatkan sumbangan sosial masyarakat; (6) Memberdayakan anak terlantar termasuk anak jalanan; (7) Memberikan pelayanan tempat penitipan anak (TPA) bagi anak balita terlantar dan bagi anak balita yang ibunya bekerja; (8) Menyelenggarakan rehabilitasi sosial bagi anak nakal dan korban penyalahgunaan narkotika; (9) Memberikan santunan bagi lanjut usia (lansia) terlantar; (10) Menyelenggarakan rehabilitasi dan perlindungan sosial bagi penyandang cacat; (11) Menyelenggarakan rehabilitasi sosial bagi tuna sosial yaitu wanita tuna susila, gelandangan, pengemis, dan bekas narapidana; (12) Memberdayakan keluarga miskin, perempuan rawan sosial ekonomi, dan komunitas adat terpencil dalam bentuk pemberdayaan sosial dan kelompok usaha bersama (KUBE), serta perbaikan rumah dan lingkungan kumuh di daerah perkotaan; (13) Memberikan bantuan termasuk bantuan tanggap darurat bagi korban bencana baik bencana alam maupun akibat ulah manusia

(pengungsi); (14) Melakukan pengkajian dan pengembangan sistem jaminan, perlindungan, dan asuransi kesejahteraan sosial; (15) Melestarikan nilai kepahlawanan, keperintisan, kejuangan, dan kesetiakawanan sosial.

1. Program Peningkatan Kualitas Manajemen dan Profesionalisme Pelayanan Sosial

Kegiatan pokok program ini dilaksanakan dengan cara : (1) Melakukan penelitian dan pengembangan kesejahteraan sosial; (2) Melakukan perencanaan, pendayagunaan, pendidikan, dan pelatihan tenaga kesejahteraan sosial termasuk penyelenggaraan forum komunikasi bagi pekerja sosial; (3) Melakukan sosialisasi standarisasi pelayanan sosial bagi masyarakat, pemerintah daerah, dan lembaga legislatif di tingkat propinsi dan kabupaten/kota; (4) Meningkatkan kualitas tenaga dan lembaga pelayanan sosial serta lembaga profesi pekerjaan sosial; (5) Mengembangkan sistem informasi kesejahteraan sosial; (6) Mengembangkan sistem legislasi kesejahteraan sosial.

2. Program Pengembangan Keserasian Kebijakan Publik dalam Penanganan Masalah-masalah Sosial

Kegiatan pokok program ini dilaksanakan dengan melalui : (1) Melakukan pengkajian dan perumusan kebijakan publik tentang ketahanan sosial masyarakat, pengembangan sistem kesiapsiagaan menghadapi bencana (alam dan ulah manusia) serta kesadaran berbangsa dan bernegara; (2) Melakukan sosialisasi dan advokasi kebijakan ketahanan sosial masyarakat, kesiapsiagaan menghadapi bencana, dan kesadaran berbangsa dan bernegara; (3) Menyusun standar dan pedoman penanggulangan bencana (alam dan ulah manusia).

3. Program Pengembangan Sistem Informasi Masalah-masalah Sosial

Kegiatan pokok program ini dilaksanakan dengan cara : (1) Melakukan sosialisasi Sistem Informasi Masalah-Masalah Sosial; (2) Meningkatkan kapasitas dan kemampuan pengelola serta perencana program dalam hal pengumpulan data, pengolahan dan penyajian data mengenai masalah-masalah sosial; (3) Melakukan pengumpulan, pengolahan dan penyajian data masalah-masalah sosial.

4. Program Pengembangan dan Keserasian Kebijakan Kependudukan

Kegiatan pokok program ini dilaksanakan dengan : (1) Melakukan pengkajian serta perumusan proyeksi dan prakiraan penduduk tingkat nasional dan daerah; (2) Mengembangkan indikator dan analisis dampak kependudukan, serta keserasian kebijakan pembangunan kependudukan antarasektor dan daerah; (3) Melakukan pengkajian dan perumusan kebijakan perkembangan dan pembangunan kependudukan dalam aspek kualitas, kuantitas, mobilitas termasuk pengembangan wawasan kependudukan; (4) Melakukan pengkajian, perumusan kebijakan, dan pengembangan sistem administrasi kependudukan melalui pendaftaran, pencatatan penduduk dan kejadian vital, termasuk pengembangan standarisasi dokumen kependudukan; (5) Mengembangkan sistem penomoran penduduk termasuk Nomor Induk Kependudukan (NIK); (6) Melakukan pengkajian, perumusan kebijakan, dan pengembangan sistem informasi yang mampu menyediakan data dan informasi kependudukan mencakup keterpaduan antara pencatatan sipil, KUA, dan Kecamatan; (7) Melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan di bidang administrasi dan informasi kependudukan; (8) Melakukan pengkajian dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang perkembangan kependudukan; (9) Menyelenggarakan advokasi dan sosialisasi kebijakan

kependudukan, serta pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan kependudukan; (10) Meningkatkan kemampuan profesional di bidang kependudukan termasuk bagi peneliti; (11) Melakukan pengkajian dan perumusan kebijakan perlindungan dan kesejahteraan anak.

5. Program Pemberdayaan Keluarga

Kegiatan pokok program ini dilaksanakan melalui beberapa langkah yaitu : (1) Menyelenggarakan advokasi, komunikasi, informasi, edukasi, dan konseling bagi keluarga mengenai pengasuhan dan penumbuhkembangan anak, kebutuhan dasar keluarga, dan akses terhadap sumber daya ekonomi; (2) Mengembangkan pengetahuan dan keterampilan kewirausahaan melalui pelatihan teknis dan manajemen usaha terutama bagi keluarga yang belum mampu memenuhi kebutuhan dasarnya; (3) Menyelenggarakan pendampingan/magang bagi kader kelompok Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera (UPPKS); (4) Melakukan pemberdayaan Bina Keluarga Balita (BKB), remaja, dan lanjut usia.

B. Peranan Perempuan dalam pembangunan

Gender merupakan konsepsi yang diakui sebagai penyebab ketimpangan hubungan antara laki-laki dan perempuan, dimana perempuan berada pada status yang lebih rendah. Di Indonesia pendekatan gender telah diambil untuk peningkatan status perempuan melalui peningkatan peran dalam pembangunan. Peran perempuan menjadi satu topik diskusi yang sangat menarik karena selama ini peran perempuan di dalam pembangunan masih dapat dikategorikan terbelakang. Suatu yang bertolak belakang dengan berbagai hasil studi yang menunjukkan peran perempuan di tingkat pedesaan dalam rumah tangga sangat dominan. Curahan kerja perempuan di pedesaan seringkali lebih tinggi namun terbatas pada kerja reproduktif yang tidak dinilai secara ekonomi, sehingga

penghargaan terhadap perempuan hampir tidak ada.

Pergeseran peran perempuan yang semula pada kerja reproduktif ke produktif semakin lama menunjukkan gejala peningkatan. Secara kuantitas, perempuan memang lebih unggul dibandingkan laki-laki, hal ini menunjukkan bahwa sumber daya perempuan memiliki potensi untuk berperan serta dalam pembangunan. Kualitas sumber daya perempuan juga tidak kalah dibandingkan dengan laki-laki.

Pada tahun 1978, Said menulis *Orientalism*. Tulisannya menandai kelahiran gerakan poskolonialisme (Ashcroft, et. All ; 1989). Ide dasarnya adalah bahwa telah ada kesalahan interpretasi terhadap Negara timur oleh Negara barat. Negara Timur sebagai yang oriental, eksotik, perempuan, *irrational*, traditional dan tidak beradap. Sementara Negara barat sebagai yang *occidental*, maskulin, *rational*, *Center* dan beradab (Spivak; 1995).

Gerakan ini mendapatkan re-dekonstruksi lebih lanjut dari para feminisnya, feminisme poskolonial atau feminisme dunia ketiga, seperti Gayatri Spivak, Trinh T Minh-ha, Chandra Talpade Mohanty, Uma Narayan, Anne McClintock, bell hooks. Gerakan ini mengalami *quadruple hermeneutics* karena harus melawan dari arus *postcolonial-male-contemporary* dan *white-feminist-contemporary*. Melawan *white-man-burden*; *colored-man-burden*; dan terakhir *white-female-burden*.

Dekonstruksi ini adalah perjuangan untuk menjadi subyek. Selama peralihan dari masa terjajah dan merdeka, perempuan dari dunia ketiga telah lama menjadi obyek dari penjajahan. Dalam era kolonialisasi, perempuan-perempuan ini banyak yang menjadi budak dan konkubin. Pada awal abad 17, VOC telah berhasil menjadikan Batavia sebagai pusat perdagangan. Sejak itu setidaknya 2000 orang, kebanyakan perempuan dan anak-anak dari Bali diperjualbelikan di pasar budak setiap tahunnya (Kraan, A. van der ; 1983) . Pada kasus Jawa, budak-budak Jawa diekspor untuk membangun Suriname. Pada tahun 1890 buruh kontrak Jawa pertama tiba di Suriname yang merupakan daerah kekuasaan Belanda. Sekarang terdapat sekitar 80 ribu orang Jawa di Suriname di samping dari

Hindustan, Cina, Kreol India dan Eropa.

Perempuan-perempuan Jawa pada waktu itu juga tidak luput dari praktik konkubinase dari penjajah Belanda. Masih dalam penelitian Kraan disebutkan bahwa perempuan Bali sangat diminati karena mereka bisa makan daging babi. Sedang perempuan Jawa yang kebanyakan Muslim tidak bisa makan babi. Dan secara kuliner, perempuan Bali juga dianggap lebih pintar memasak. Sejak tahun 1920, Bali diproyeksikan sebagai pusat pariwisata sampai dengan sekarang. Dimana Bali berada dalam posisi sebagai obyek dalam jaringan turisme dunia. Dan perempuan-perempuan dunia ketiga secara massal bekerja sebagai penaja seksual. Fenomena ini sama dengan dibentuknya Thailand, khususnya pantai Pattaya, sebagai pusat prostitusi di Thailand, proses ini dibentuk oleh penjajah Inggris mulai awal abad 19 bersamaan dengan Bali yang menjerat perempuan Asia dalam industri transnasional prostitusi. Hal ini tidak lepas dari pembentukan image yang telah dibangun dua ratus tahun sebelumnya sebagai konkubinasi bagi penjajah Eropa yang datang ke Asia Tenggara. Ini adalah proses akumulasi politik yang asimetris dan tidak diskursif.

Di Indonesia, diperkirakan 100.000 anak diperjualbelikan setiap tahun-nya sebagai pekerja seks. Dan sepertiga dari jumlah itu adalah remaja di bawah 18 tahun. Penyebab trafficking itu adalah kemiskinan, status sosial rendah, buruh murah, seks komersial, lemahnya penegakan hukum, diskriminasi, daerah bencana dan daerah konflik. Salah satu NGO yang gigih bergerak melindungi anak-anak adalah KAKAK yang bekerjasama dengan UNICEF dan berpusat di Surakarta.

Subyek dalam banyak diskursus merujuk pada berbagai rasionalisasi dalam diskursus pengetahuan yang beretika. Ketika suara peneliti hilang dalam obyektifitas ilmiah, hal ini akan menggeret kepada situasi hilangnya tanggung jawab. Dalam wacana dekonstruksi sangat diperlukan pengetahuan tentang dekonstruksi esensi. Esensi ini berkaitan erat dengan jenis kelamin, ras, agama, budaya, kelas, relasi sosial, Negara dan bangsa. Penemuan terhadap esensi, terkadang, membuat si pencari terperjara dalam esensi tersebut tanpa mampu

merekonstruksi kembali dengan menggunakan perspektif yang berkeadilan gender. Terperangkap dalam tubuh perempuan dan esensi-nya sebagai makhluk kedua tanpa bias

Gender merupakan konsep yang sangat berbeda dengan sex (jenis kelamin). Pembedaan laki-laki dan perempuan berdasarkan jenis kelamin hanya menunjuk pada perbedaan biologis semata. Perbedaan secara biologis ini tidak dapat memasukkan dinamika sosial budaya yang sangat bervariasi antar struktur sosial masyarakat. Konsep gender berusaha menjawab hal ini. Gender merupakan pembedaan laki-laki dan perempuan sebagai hasil konstruksi sosial yang membentuk identitas laki-laki dan perempuan serta pola perilaku dan kegiatan yang menyertainya. Pengertian gender ini memberikan ruang yang sangat dominan terhadap dinamika sosial budaya masyarakat untuk turut mempengaruhi pembedaan peran laki-laki dan perempuan.

Sebagai hasil konstruksi sosial budaya, gender menjadi konsep yang dinamis antara ruang dan waktu. Penelitian sejarah telah membuktikan bahwa konstruksi sosial gender sepanjang waktu berubah-ubah. Terkadang hampir tanpa terasa dinamikanya, namun di lain waktu menjadi isu yang sangat menarik untuk diperdebatkan. Gender juga dapat menjadi komoditas politik, pengalaman sejarah menunjukkan pemerintah kolonial, pengabar Injil berkulit putih serta pengusaha telah membawa konsep gender dari struktur sosial mereka dan mencoba mengintroduksikannya pada masyarakat pribumi. Kegiatan ini menyebabkan dampak yang merusak bagi posisi dan kedudukan kaum perempuan pribumi yang berujung pada hilangnya hak, akses terhadap pekerjaan, kedudukan dan pengambilan keputusan di lingkungan negara maupun keluarga. Terkadang, penguasa kolonial juga menggunakan konsep gender untuk kepentingan ekonomi mereka, semisal untuk mempertahankan akses mereka terhadap tenaga kerja perempuan.

Perbedaan peran antara laki-laki dan perempuan dianggap sebagai konsekuensi wajar dari perbedaan biologis. Secara biologis, laki-laki dan perempuan memang berbeda. Untuk

merubah perilaku sebagai akibat perbedaan biologis ini merupakan suatu hal yang tidak mungkin. Perkembangan hasil-hasil penelitian ilmu sosial menunjukkan bahwa laki-laki dan perempuan berbeda tidak hanya sekedar akibat dari perbedaan biologis antara keduanya. Namun lebih dari itu, proses sosial dan budaya telah turut mempertajam perbedaan antara laki-laki dan perempuan.

Pembahasan mengenai gender, melahirkan tiga teori yaitu :

1. Teori *Nurture*

Menurut teori ini perbedaan laki-laki dan perempuan pada hakekatnya adalah hasil konstruksi sosial budaya sehingga menghasilkan peran dan tugas yang berbeda. Konstruksi sosial budaya selama ini menempatkan perempuan dan laki-laki dalam kelas yang berbeda. Laki-laki selalu lebih superior dibandingkan perempuan. Perjuangan untuk persamaan dipelopori oleh kaum feminis internasional yang cenderung mengejar persamaan dengan konsep sama rata, konsep ini kemudian dikenal dengan istilah *perfect equality*. Perjuangan tersebut sulit tercapai karena berbagai hambatan dari nilai agama dan budaya.

2. Teori *Nature*

Menurut teori nature, perbedaan laki-laki dan perempuan adalah kodrat yang harus diterima. Perbedaan biologis memberikan dampak berupa perbedaan peran dan tugas diantara keduanya. terdapat peran dan tugas yang dapat dipertukarkan, tetapi ada pula yang tidak dapat dipertukarkan karena memang berbeda secara kodrat alamiah. Perjuangan kelas tidak akan pernah mencapai hasil yang memuaskan, karena manusia memerlukan kerjasama dan kemitraan secara struktural dan fungsional. Dalam kehidupan sosial terdapat pembagian tugas sehingga teori ini melahirkan pemikiran struktural fungsional yang menerima perbedaan peran asal dilakukan secara demokratis dan dilandasi oleh kesepakatan bersama.

3. Teori Keseimbangan

Selain dua teori yang bertolak belakang tersebut, terdapat teori yang berusaha memberikan kompromi yang menekankan

pada konsep kemitraan dan keharmonisan dalam hubungan laki-laki dan perempuan. Pandangan ini tidak mempertentangkan antara laki-laki dan perempuan namun menuntut perlunya kerjasama yang harmonis antara keduanya.

Sebagai hasil bentukan sosial budaya, gender mengalami dinamika yang terus berkembang seiring perkembangan zaman. Gender bersifat spesifik dan berubah sesuai waktu dan tempat yang berbeda. Secara historis terdapat tiga masa yang dapat dijadikan bahan kajian perkembangan dinamika gender, yaitu masa awal kelompok masyarakat berkembang, masa negara dan kolonialisasi serta masa kapitalisme.

Pada awal kehidupan manusia yang ditandai dengan terbentuknya kelompok-kelompok kecil dengan kegiatan utama berburu dan meramu, perbedaan peran laki-laki dan perempuan telah tampak. Laki-laki berperan dalam kegiatan berburu sedangkan perempuan berperan dalam kegiatan meramu. Perbedaan peran ini tidak mengindikasikan adanya ketimpangan gender, namun lebih ditekankan pada peran reproduktif perempuan.

Sebelum Dekade Wanita PBB dikumandangkan pada tahun 1975-1985, posisi dan peran perempuan telah diperhatikan oleh pemerintah negara dunia ketiga dan oleh organisasi internasional seperti WHO dan UNICEF. Peranan perempuan pada masa itu terbatas pada upaya peningkatan kesejahteraan keluarga dan tidak dikaitkan dengan kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Perempuan menjadi sasaran program pembangunan di bidang kesehatan dan program “belas kasihan” yang menganggap perempuan perlu dikasihani.

Perempuan yang dicakup dalam program pembangunan tersebut didasarkan pada asumsi bahwa mereka termasuk ruang lingkup domestik sebagai perpanjangan peran reproduktif. Peran perempuan tidak memungkinkan untuk mendapatkan penghargaan berupa materi, semua kegiatan yang dilakukan oleh perempuan dianggap bernilai sosial, sehingga pada masa 1950-1960-an perempuan memiliki peran

dan tanggung jawab pada kegiatan sosial tersebut. Pembangunan dengan ciri modernisasi, terutama di bidang pertanian dengan introduksi teknologi dan mekanisasi menempatkan laki-laki sebagai agen kemajuan dan modernisasi. Perempuan ditempatkan pada peran reproduktif yaitu mengelola rumah tangga.

Kebijakan pembangunan kemudian berlanjut hingga pada akhirnya memunculkan konsep WID (*Woman in Development*). Konsep ini memusatkan diri pada peranan produktif perempuan yang telah mencoba merealisasikan tujuan pengintegrasian perempuan ke dalam pembangunan dalam berbagai cara, yaitu memulai program khusus perempuan untuk meningkatkan kemandirian ekonomi. Proyek yang berakar pada konsep WID ini dikenal sebagai proyek peningkatan pendapatan. Tujuan utama proyek berbasis WID ini adalah meningkatkan peran, akses, kontrol dan benefit perempuan dalam pembangunan.

Partisipasi perempuan dalam pembangunan juga semakin ditingkatkan, yang dulunya semata-mata menjadi “objek pembangunan” kini mereka diikutsertakan menjadi “subjek pembangunan”. Keterlibatan perempuan dalam perencanaan, pelaksanaan hingga pengawasan pembangunan menjadi gagasan baru. Seiring dengan semakin meningkatnya kesadaran gender pada masyarakat, pengarusutamaan gender (*gender mainstreaming*) dalam pembangunan menjadi sebuah keharusan.

C. Kesenian dan Pariwisata

Kemajuan teknologi di bidang transportasi, telekomunikasi dan informasi telah menciptakan dunia tanpa batas, memudahkan terjadinya mobilitas manusia antar Negara maupun pertukaran informasi melalui dunia maya (virtual).

Kerjasama dan pergaulan yang semakin global dengan memanfaatkan kemajuan iptek, harus pula diimbangi dengan upaya menyangkut unsur kesenian dan pariwisata yang semakin besar peranannya dalam membentuk karakter dan identitas bangsa serta meningkatkan partisipasi masyarakat

yang merupakan keunggulan kompetitif. Pesatnya perkembangan teknologi komunikasi telah memacu terjadinya kontak antar budaya secara lebih intensif, baik secara personal (tatap muka) maupun impersonal, melalui berbagai media seperti radio, televisi, komputer, internet, koran dan majalah.

Pada dasarnya terdapat banyak daerah di Indonesia yang memiliki kekayaan alam dan budaya yang potensial untuk dikembangkan dalam kerangka kepariwisataan serta memiliki kemampuan untuk menjadi salah satu destinasi pariwisata kelas dunia. Kekayaan alam berbasis bahari merupakan potensi yang tinggi untuk dikembangkan tanpa mengurangi potensi yang ada di daratan.

Potensi kekayaan Kesenian dan Pariwisata patut diperhitungkan dalam mengembangkan suatu daerah sebagai destinasi wisata, keanekaragaman budaya dan kesenian telah dikenal masyarakat dunia, termasuk keterbukaan dan keramahan masyarakat, serta kekayaan kuliner dipercaya memberi andil besar bagi tumbuhnya minat masyarakat Indonesia untuk datang berkunjung ke suatu daerah.

Meningkatnya jumlah perjalanan (*trips*) wisatawan manca negara (wisman) dan wisatawan Nusantara (wisnu) dapat mencerminkan kemampuan pariwisata dalam meningkatkan pendapatan negara, baik dalam bentuk devisa asing maupun frekuensi perputaran uang dalam negeri. Permasalahannya, apakah penerimaan devisa dan perputaran tersebut mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat ?

Penyiapan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi tinggi di bidang pelayanan jasa kebudayaan, kesenian, dan pariwisata menjadi hal yang perlu dilakukan, tentu melalui pendidikan dan latihan. Kemampuan masyarakat dalam berinteraksi dan bersosialisasi perlu dilengkapi pula dengan kemampuan teknis, operasional dan manajerial dalam penyediaan barang dan jasa yang berhubungan dengan kebudayaan, kesenian, dan pariwisata. Stigma bahwa pekerja di bidang kebudayaan, kesenian, dan pariwisata merupakan pelayanan harus mulai diubah dengan paradigma baru yaitu menjadi pekerja profesional yang berkelas dunia. Kemampuan

masyarakat dalam mengembangkan kompetensi mereka di bidang kepariwisataan dipercaya akan mampu meningkatkan kualitas pelayanan serta pengalaman berwisata bagi wisman maupun wisnu.

Pada saat ini tidak mungkin lagi hanya memandang program kesenian dan pariwisata sebagai sebuah kegiatan yang tumbuh secara alamiah dan hanya bersandar kepada kekuatan dari daya tarik objek wisata, tetapi lebih daripada itu, bahwa kegiatan kebudayaan, kesenian, dan pariwisata memerlukan upaya-upaya mulai dari pemahaman, pendekatan perencanaan, kejelasan visi dan misi, manajerial yang handal dan komitmen berbagai pihak.

Pada masa lalu pembangunan ekonomi lebih diorientasikan pada kawasan Indonesia bagian barat. Hal ini terlihat dari lebih berkembangnya pembangunan sarana dan prasarana di kawasan barat Indonesia, dibandingkan dengan yang terdapat di kawasan timur Indonesia. Hal ini juga terlihat dari pembangunan di sektor pariwisata, dimana kawasan Jawa-Bali menjadi kawasan konsentrasi utama pembangunan kepariwisataan.

Sementara dilihat dari kecenderungan perubahan pasar global, yang lebih mengutamakan sumber daya alami sebagai destinasi wisata, maka potensi sumber daya alam di kawasan timur Indonesia lebih besar di bandingkan kawasan barat. Kualitas sumber daya alam yang dapat dijadikan daya tarik wisata unggulan di kawasan timur Indonesia, jauh lebih baik dan memiliki peluang yang besar untuk dikembangkan. Namun demikian tidak secara otomatis kawasan timur Indonesia dapat dikembangkan menjadi kawasan unggulan, karena adanya beberapa masalah mendasar, seperti kelemahan infrastruktur, sumber daya manusia, dan sebagainya.

Beberapa dampak yang ditimbulkan dari ketidakseimbangan pembangunan di sektor pariwisata adalah:

- a) Pembangunan pariwisata yang tidak merata, khususnya di kawasan timur Indonesia, sehingga tingkat pertumbuhan ekonomi kawasan Indonesia timur dari sektor pariwisata masih rendah.

- b) Indonesia hanya bertumpu pada satu pintu gerbang utama, yaitu Bali.
- c) Lemahnya perencanaan pariwisata di kawasan timur Indonesia dan kurang termanfaatkannya potensi pariwisata di kawasan tersebut secara optimal.
- d) Rendahnya fasilitas penunjang pariwisata yang terbangun.
- e) Terbatasnya sarana transportasi, termasuk hubungan jalur transportasi yang terbatas.

Dampak yang ditimbulkan dari akibat ketidakseimbangan pembangunan tersebut di atas, sangat terasa pada saat Indonesia mengalami berbagai tragedi kemanusiaan di Bali dan Jawa tahun 2002 - 2005. Tragedi ini memberikan pelajaran yang sangat mahal bagi Indonesia, dimana pendekatan pembangunan pariwisata yang berorientasi pada pasar mancanegara saja, menjadi tidak mampu menopang kepariwisataan Indonesia. Kedua, pembangunan pariwisata yang bertumpu dan berfokus hanya pada satu pintu gerbang utama membuktikan banyak kelemahan. Ketiga, perlunya diversifikasi aktivitas masyarakat pada satu destinasi pariwisata, sehingga dapat menjadikan alternatif pendapatan.

Indonesia memiliki produk pariwisata yang sangat bermacam ragam seperti alam, termasuk flora dan faunanya, di samping peninggalan purba kala, peninggalan sejarah lainnya, maupun adat istiadat, tradisi dan aneka ragam kesenian yang merupakan daya tarik pariwisata sepanjang tahun.

Perkembangan situasi global memberikan dampak yang sangat telak dalam bidang politik, ekonomi, hukum dan keamanan yang sangat berdampak pula terhadap kepariwisataan maupun budaya kita, terutama di Bali.

Krisis ekonomi yang berkepanjangan serta kemajuan teknologi informasi yang sangat pesat amat berpengaruh terhadap perkembangan kepariwisataan. Kepesatan yang mengglobal yang menyentuh setiap aspek kehidupan ini. Jika terlambat mengantisipasinya, sulit menghindari ancaman seperti peristiwa bom Bali 12 Oktober 2002 itu.

Globalisasi dan liberalisasi dalam segala aspek kehidupan

dapat menjadi ancaman. Pada hal di sisi lain sesungguhnya globalisasi dan liberalisasi merupakan kesempatan yang dapat dan harus kita manfaatkan.

Jika kita tidak mampu meredam ancaman-ancaman tersebut dengan kekuatan yang masih kita miliki, ancaman itu akan tetap tidak akan berubah dan bahkan bakal selalu merupakan ancaman yang pada akhirnya akan dapat terus menerus membuat kita sebagai bangsa terpuruk.

Kesepakatan akan perjanjian internasional seperti *World Trade Organisation Agreement on Trade and Services 1994*, *Rio Declaration on the Environment and Development 1992*, *Agenda 21 for the Global Code of Ethics for Tourism 1999*, di satu sisi kesepakatan dan perjanjian tersebut dapat merupakan kesempatan untuk berkiprah di dunia global bagi kita sebagai bangsa.

Namun di sisi lain, jika kita tidak mampu membangun kualitas, baik dalam sumber daya manusia maupun produk pariwisata, kita tidak akan dapat membendung masuknya tenaga-tenaga asing termasuk budaya mereka yang bakal terus mendesak kepentingan sumber daya manusia kita sendiri maupun budaya lokal kita.

Untuk membangun pemerintahan yang baik (*good governance*) di bidang kepariwisataan adalah mutlak bagi kita untuk mewujudkan "*sustainable tourism development*" (pengembangan pariwisata yang berkesinambungan) satu dengan yang lain melalui *community-based tourism development*.

Partisipasi seluruh komponen masyarakat, transparansi dalam seluruh proses pembangunan dan akuntabilitas seluruh pelaku pembangunan (pemerintah, negara, pelaku bisnis dan masyarakat) merupakan keharusan yang benar-benar harus kita wujudkan.

Di samping pada sisi sosial, seperti kita sebutkan di atas, kegiatan bisnis pariwisata yang langsung telah menghadapi ancaman seperti travel warning yang mendorong para whole salers di luar negeri mengirimkan para wisatawan mereka ke negara-negara tujuan lain, dan bukan ke Indonesia, harus kita

cermati bersama agar Indonesia jangan tetap dinilai sebagai suatu negara tujuan wisata yang tidak aman dan tidak nyaman. Walaupun pada akhirnya di tangan para wisatawan sendiri untuk menentukan ke mana ia hendak melancong atau berwisata.

Strategi membangun image bahwa suatu destinasi yang aman seperti Indonesia merupakan bagian yang tak terpisahkan bagi para stake holders di bidang kepariwisataan. Melaksanakan strategi ini tidaklah mudah dan harus didukung oleh niat yang sungguh-sungguh dari seluruh dan segenap bangsa, karena sesungguhnya ia merupakan keperluan bersama dari seluruh komponen bangsa.

Demikian pula halnya dengan strategi promosi dan pemasaran yang terarah dan terpadu untuk negara-negara yang telah mengeluarkan travel warning tersebut maupun negara-negara yang potensial, seperti Cina, India, dan negara-negara Asia lain serta dunia Arab.

Peranan asosiasi profesi maupun pekerja mempunyai dampak yang tidak kecil terhadap kesinambungan pembangunan kepariwisataan. Gerakan pekerja yang mengarah kepada anarkhi akan membuat para wisatawan dan investor tidak akan mau datang ke Indonesia. Sistem perbankan yang tidak mampu membantu, baik dalam menambah investasi dan membangun modal kerja, sangat berpengaruh kepada kehidupan pembangunan kepariwisataan kita.

Penting pula organisasi manajemen kepariwisataan untuk harus ketat dengan program-program unggulan dengan dana yang memadai yang merupakan prasyarat yang tidak dapat diabaikan dalam mencapai tujuan bahwa pariwisata adalah sektor andalan dan mampu membangun ekonomi kerakyatan dan kesejahteraan masyarakat.

Kebersamaan dan keterpaduan adalah prasarat lain untuk terwujudnya cita-cita nasional, baik secara lintas sektoral, lintas departemental, maupun lintas keilmuan dan yang tidak boleh kita lupakan adalah kesadaran kita untuk selalu melakukan pengawasan atau kontrol dengan instrumen waktu

dan tempat yang ditetapkan. Hasil kontrol dapat dijadikan feedback untuk mengetahui kelemahan dan kekuatan organisasi baik dalam proses, kualitas maupun kepuasan para pelanggan.

Ketidakseimbangan pembangunan juga berdampak langsung pada ketidakseimbangan investasi yang ada. Investasi pariwisata di kawasan timur Indonesia, terlihat menjadi jauh lebih kecil dibandingkan dengan kawasan barat, karena sarana penunjang bisnis pariwisata skala nasional dan internasional telah tersedia, seperti pelabuhan laut, pelabuhan udara dan lain sebagainya. Para investor lebih memilih kawasan-kawasan yang telah memiliki sarana penunjang, terutama sarana yang mampu menarik pasar untuk berkunjung. Selain pembangunan fasilitas yang tidak seimbang, lemahnya investasi pariwisata di daerah, juga akibat dari lemahnya kebijakan pemerintah daerah di bidang pariwisata. Tidak dapat dipungkiri pula rentannya keamanan di daerah-daerah timur Indonesia, seperti Kabupaten Poso, di Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Maluku, Papua, juga memberikan dampak pada rendahnya investasi pariwisata di kawasan Timur.

BAB 5

GAYA KEPEMIMPINAN DAN KINERJA PEGAWAI MENUJU PEMBANGUNAN INDONESIA MASA DEPAN

A. Teori Gaya Kepemimpinan

Istilah gaya dalam kaitan dengan kepemimpinan ada yang mengartikan dengan model, tipe, bentuk dan pendekatan. Seterusnya istilah tersebut digunakan dalam bahasan selanjutnya dengan gaya kepemimpinan.

Pengertian gaya kepemimpinan sebagaimana dikemukakan oleh Keith dan Newstrom (1996) adalah pola tindakan pemimpin. Dengan demikian gaya kepemimpinan adalah suatu pola atau model perilaku seorang pemimpin untuk dapat mempengaruhi dan menggerakkan orang lain anggota staf atau bawahannya dalam rangka mencapai tujuan. Mempengaruhi orang-orang dalam konsep kepemimpinan dilakukan dengan cara-cara persuasif dan bukanlah dengan cara-cara *coersive* atau paksaan (Saefullah, 2009)

Ada beberapa hal yang perlu diutarakan dalam pengertian gaya kepemimpinan yaitu mengenai adanya berbagai macam gaya atau perilaku kepemimpinan yang perlu dijelaskan dalam kaitan satu sama lainnya agar lebih jelas dalam pemahamannya.

Menurut Soekarso (2010) mengemukakan ada dua kategori kepemimpinan yang memiliki persamaan penekanan. Pertama, gaya otokrasi yang memiliki persamaan dengan kelompok yang menekankan kepada “Orientasi pada tugas”. Kedua, gaya demokrasi yang memiliki persamaan dengan kelompok yang menekankan pada “Orientasi pada bawahan/pegawai”.

Adapun istilah lain untuk kelompok yang termasuk dalam gaya otokrasi menurut Sutarto bahwa studi kepemimpinan Universitas Ohio, memiliki persamaan penekanan dalam

orientasi pada tugas yaitu *initiating structure* (struktur tugas), Studi Kepemimpinan Universitas Michigan menggunakan istilah *the job centered* (terpusat pada pekerjaan), Managerial Grid mengistilahkan *concern for production* atau perhatian pada produksi (Sutarto, 2006), dan menurut McGregor (dalam Keith dan Newstrom, 1989) dengan istilah teori X.

Selanjutnya istilah lain untuk kelompok gaya demokrasi yang memiliki persamaan penekanan dengan “orientasi pada bawahan/pegawai” yaitu menurut Sutarto (2006) bahwa Studi kepemimpinan Universitas Ohio dengan istilah *consideration* (tenggang rasa), Studi kepemimpinan Universitas Michigan, *employee concerntered* (terpusat pada pegawai), Studi kepemimpinan Universitas Ohio, *concern for people* (perhatian pada orang), Menurut Gcgregor (dalam Keith dan Newstrom, 1996) menggunakan istilah teori Y.

Adapun alasan dasar untuk menjelaskan hubungan persamaan penekanan antara gaya otokrasi dengan yang menekankan kepada orientasi pada tugas, antara lain melalui perbandingan pemahaman antara pengertian yang terkandung dalam ciri-ciri gaya otokrasi dari Universitas Iowa dan diutarakan juga oleh Universitas Ohio. Kedua universtitas ini menjelaskan bahwa betapa besar peranan pemimpin dalam menentukan segala kepentingan pelaksanaan tugas kewajiban yang harus dilakukan bawahan/pegawai sehingga bawahan hanya berkewajiban melaksanakan tugas-tugas yang telah ditentukan pemimpin. Tujuan utamanya adalah agar organisasi dapat mencapai tujuan yang telah disepakati bersama dengan baik.

Demikian juga hal-hal yang perlu dikemukakan dalam kaitan dengan penjelasan terhadap adanya persamaan penekanan antara gaya demokrasi dengan orientasi pada bawahan yaitu dengan melakukan perbandingan antara pengertian yang dikemukakan oleh Universitas Iowa, dengan salah satu yang pengertian ciri-ciri tenggangrasa yang diberikan Universitas Ohio. Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa telah menunjukkan adanya persamaan dalam penekanan wewenang,

keputusan dan kebijaksanaan dibuat secara bersama antara pemimpin dan bawahan/pegawai, adanya saling menghargai, menghormati dan mempercayai antara pemimpin dengan bawahan, adanya komunikasi dua arah antara semua pihak yang saling menumbuhkan peran serta dari semua pihak.

1. Situasi dan Kondisi Gaya Kepemimpinan

Menurut hasil studi kepemimpinan Universitas Ohio (dalam Abdul Rahmat, 2009) menunjukkan bahwa: Perilaku pemimpin dalam menerapkan kepemimpinannya ada dua kemungkinan situasi dan kondisi yang akan dihadapi, yang pertama situasi dan kondisi perintah tugas (*initiating structure*) yang akan dilaksanakan; yang kedua situasi dan kondisi bawahan (*consideration*) yang akan melaksanakan perintah tugas. Situasi dan kondisi perintah tugas ada yang bersifat mendesak dan ada juga yang tidak mendesak, mempunyai bobot berat (masalahnya banyak dan tidak mudah dipecahkan) dan ada yang ringan dilaksanakan.

Demikian juga tentang situasi dan kondisi bawahan, ada yang rajin, disiplin, loyal, rasa tanggung jawab tinggi dan ada yang mempunyai kemampuan cukup, sedang dan tinggi serta ada yang memiliki berbagai pengalaman, akan tetapi ada juga yang malas, tidak disiplin dan tidak memiliki rasa tanggung jawab dalam melaksanakan tugas.

Penerapan gaya kepemimpinan seseorang apabila dihadapkan pada dua situasi dan kondisi tersebut, maka sangat diperlukan adanya ketepatan dalam pemberian perintah tugas kepada setiap anggota. Oleh karena itu seorang pemimpin tidak bisa sembarangan memberi perintah tugas pada bawahan/pegawai yang bersifat heterogen antara lain kelompok pegawai yang terdiri dari golongan I, II, dan III. Ketiga golongan anggota staf ini memiliki

kemampuan berbeda-beda dalam kaitan dengan aspek pendidikan, pengalaman, usia, pembawaan yang dimilikinya. Sehingga masing-masing memerlukan penerapan gaya kepemimpinan yang berbeda.

Penerapan gaya kepemimpinan otokrasi dan demokrasi menurut situasi dan kondisi pada hakekatnya sama dengan pendekatan kontijensi yang menurut Kast & Rosenzweig (1989) adalah: *the essence of contingency view is rejection of universal principles appropriate to all situation*. Jadi bisa juga diistilahkan dengan pernyataan bahwa “... *no one style was most effective in all situation*.”

Demikian juga sependapat dengan pernyataan Keith & Newstrom (1996) bahwa gaya kepemimpinan yang paling sesuai tergantung pada situasi di mana pemimpin bekerja. Secara lebih spesifik, gaya kepemimpinan terbaik tergantung pada apakah situasinya bagi pemimpin menguntungkan, tidak menguntungkan atau berada di antara kedua ekstrim itu. Apabila situasi berbeda maka persyaratan kepemimpinan juga berbeda.

Selanjutnya Fiedler (dalam Sutarto, 2006) menegaskan bahwa *we can not really talk about a good leader or a poor but only about someone who performed well in one type of situation and poorly in another*.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa pada hakekatnya keberhasilan seseorang pemimpin dalam memberikan perintah tugas kepada bawahannya adalah terletak pada ketepatan dalam mengantisipasi situasi dan kondisi perintah tugas yang akan dilaksanakan, karena ada yang bersifat segera dan tidak segera, mudah, dan sulit.

Terkait dalam pemberian perintah terhadap tugas

bawahan seorang pemimpin lebih baik memperhatikan *moral leadership*. McGregor Burns mengemukakan konsep *moral leadership* yang mempunyai tiga karakteristik, yaitu: pertama, pemimpin dalam mempengaruhi orang-orang bukan hanya didasarkan pada *power* atau kekuatan tetapi juga pada kepentingan bersama, aspirasi dan nilai-nilai. Kedua, orang-orang yang dipimpinnya memahami dengan baik pemimpin pilihannya serta program-program yang diajukan. Ketiga, pemimpin yang terpilih mempunyai komitmen kuat dan tanggung jawab yang tinggi (Saefullah, 2009)

Untuk mengantisipasi kelemahan situasi dan kondisi bawahan perlu diberlakukan penerapan kombinasi gaya kepemimpinan dan di saat lainnya mungkin gaya kepemimpinan tersebut dapat dilaksanakan secara terpisah. Penegasan ini searah dengan pendapat Keith & Newstrom (1996) yang menyatakan bahwa gaya itu secara khas digunakan dalam kombinasi tertentu atau bahkan diterapkan secara berbeda terhadap berbagai pembawaan pegawai.

Jadi penerapan gaya kepemimpinan yang baik menurut Keith & Newstrom (1996) adalah yang selalu cocok dan terdukung oleh situasi dan kondisi dari kepentingan perintah tugas yang akan dilaksanakan dan situasi kondisi para bawahan dihadapkan kepada kepentingan tujuan yang akan dicapai.

2. Kepemimpinan Gaya Otokrasi dan Gaya Demokrasi

Pengertian otokrasi secara etimologi menurut Kartono (2010) berasal dari kata *autos*, artinya sendiri dan *kratos* artinya kekuasaan, wewenang, kekuatan. Sedangkan pengertian gaya adalah: perilaku, model, tipe, pola, atau pendekatan sebagaimana yang telah diutarakan pada halaman terdahulu.

Menurut Kartono (2010) kepemimpinan gaya otokrasi

itu mendasarkan pada kekuasaan mutlak yang harus dipatuhi. Pola perilaku pemimpin dalam upaya mempengaruhi dan menggerakkan orang lain (bawahan/ pegawai) agar bisa bekerja sama untuk mencapai tujuan melalui kekuasaan yang terpusat padanya atau dikenal dengan istilah *a one-man show*.

Dengan memperhatikan kepemimpinan gaya otokrasi tersebut maka ada dua hal yang terkandung di dalamnya yaitu: pertama pemimpin memusatkan wewenang dan kekuasaan pada dirinya sendiri terutama yang berhubungan dengan pengambilan keputusan, kebijaksanaan, prakarsa dan komunikasi satu arah sehingga bawahan tiada kesempatan untuk memberikan saran, pertimbangan atau pendapat. Kedua pemimpin menekankan kepada keberhasilan pencapaian tujuan melalui perintah-perintah semata dengan menuntut prestasi sempurna dari bawahan/pegawai.

Kepemimpinan gaya otokrasi lebih banyak mempengaruhi dan menentukan perilaku bawahannya dalam melaksanakan tugas. Dengan kata lain bahwa pemimpin lebih banyak menentukan apa yang harus dicapai dan menentukan bagaimana cara melaksanakan bentuk-bentuk kegiatan, sehingga bawahan itu hanya melakukan apa yang ditugaskan. Bawahan kurang sekali mendapatkan kesempatan untuk melakukan inisiatif dalam mengembangkan tugas-tugas yang diterimanya.

Dalam rangka mencapai produktivitas kerja yang merupakan tujuan dari setiap organisasi maka ada dua unsur yang memegang peranan yaitu unsur pemimpin dan unsur bawahan/pegawai. Pemimpin bertugas menggerakkan bawahan sehingga diperlukan adanya unsur gaya kepemimpinan.

Sebagaimana yang telah diutarakan terdahulu bahwa

ada beberapa bentuk hubungan antara pemimpin dengan bawahan/pegawai yang memiliki persamaan penekanan dengan gaya otokrasi yaitu dari studi kepemimpinan Universitas Iowa, yang menggunakan istilah *autocratic* (otokrasi) *dictatorial* (diktator), Studi kepemimpinan Universitas Ohio menggunakan istilah *initiating structure* (struktur tugas). Studi kepemimpinan Michigan dengan menggunakan istilah *the job centered* (terpusat pada pekerjaan) dan McGregor (Sutarto, 2006), menamakan dengan istilah Teori X.

Sedangkan kepemimpinan yang bergaya demokrasi memiliki persamaan penekanan dengan istilah kepemimpinan yang berorientasi pada bawahan. Istilah gaya demokrasi dalam teori kepemimpinan telah banyak diutarakan dari berbagai pakar antara lain studi kepemimpinan Universitas Iowa, dengan menggunakan istilah gaya demokrasi, Tannenbaum dan Schmemidt dengan istilah yang sama yaitu gaya demokrasi.

Disamping itu ada istilah lain yang memiliki penekanan pengertian yang sama dengan pengertian gaya demokrasi antara lain dari studi Universitas Ohio (dalam Sutarto, 2006), dengan istilah *consideration* (tenggang rasa), Studi Kepemimpinan Universitas Michigan (dalam Sutarto, 2006) dengan istilah *employee centered* (terpusat pada pegawai), Robert (dalam Thoha, 2008) dengan istilah *managerial grid* (jaringan manajerial), Douglas McGregor (dalam Davis dan Newstrom 1996) dengan istilah teori Y.

Pengertian demokrasi di sini adalah adanya warga ikut serta di dalam penentuan kebijaksanaan, keputusan, langkah-langkah yang akan dilaksanakan, dan adanya pendelegasian sebagian wewenang kepada warga, terdapatnya saling percaya dan saling menghormati antara semua pihak, adanya peluang bagi warga untuk

menyampaikan pendapat, saran dan pertimbangan. Warga negara dapat diartikan sebagai anggota bawahan dalam sebuah kepengurusan organisasi, dan rakyat atau warga negara dalam pemerintahan negara.

Dengan demikian pengertian kepemimpinan yang bergaya demokrasi adalah kemampuan mempengaruhi, menggerakkan, dan mewujudkan kerja sama antara pemimpin dengan bawahan/pegawai dalam menyelenggarakan kegiatan untuk tercapainya tujuan. Kepemimpinan gaya demokrasi ini mengharapakan adanya kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, kerakyatan, dan kerja sam antara pemimpin dengan bawahan itu sendiri dalam rangka mewujudkan produktivitas kerja.

Melalui gaya demokrasi ini diharapkan dapat membangun semangat kerja, persatuan, dan kepercayaan diri pegawai sehingga memiliki motivasi untuk meningkatkan produktivitas kerja yang optimal. Selain itu gaya demokrasi menghargai potensi yang ada pada bawahan.

Dalam kepemimpinan gaya otokrasi dan gaya demokrasi terdapat beberapa pendapat yang menekankan pada berbagai pengertian yang variatif, di antaranya:

Penerapan kepemimpinan gaya otokrasi dapat mendatangkan keuntungan antara lain berupa kecepatan serta ketegasan dalam pembuatan keputusan dan bertindak sehingga untuk sementara produktivitas dapat naik. Di sisi lain penerapan kepemimpinan gaya otokrasi juga cenderung mendatangkan kerugian di antaranya menimbulkan suasana yang kurang menyenangkan, misalnya suasana yang menakutkan, kaku, dan sebagainya (Soekarso, 2010).

Menurut studi kepemimpinan Universitas Ohio

memberikan rumusan tentang kepemimpinan adalah sebagai suatu perilaku seorang individu ketika melakukan kegiatan pengarahan suatu kelompok kearah pencapaian tujuan tertentu (Sutarto, 2006).

Sedangkan di sisi lain dalam kepemimpinan gaya demokrasi menurut Soekarso (2010) mengemukakan beberapa karakteristik, diantaranya: wewenang pemimpin tidak mutlak, pemimpin memberikan wewenangnya pada bawahan, pemimpin meminta kesetiaan bawahan secara wajar, dan tanggung jawab keberhasilan organisasi dipikul bersama pimpinan dan bawahan.

Menurut studi kepemimpinan Universitas bahwa dalam kepemimpinan gaya demokrasi perilakunya berorientasi pada tenggang rasa dengan ciri-ciri antara lain, memperhatikan kebutuhan dan perasaan bawahan, menciptakan suasana bersahabat, saling percaya dan menghargai, menumbuhkan peran serta bawahan dengan cara memberikan berbagai pengarahan atau petunjuk guna memudahkan terlaksananya tugas-tugas yang diperintahkan.

Menurut studi kepemimpinan Universitas Michigan dalam kepemimpinan gaya otokrasi menggunakan istilah *The job consentered* (terpusat pada pekerjaan) dengan penekanan yang sama dengan perilaku struktur tugas yang dikemukakan oleh Universitas Ohio artinya mempunyai kesamaan penekanan dengan gaya otokrasi.

Sedangkan dalam kepemimpinan gaya demokrasi menurut Universitas Michigan, juga menjelaskan bahwa perilaku kepemimpinan gaya demokrasi dengan menggunakan istilah terpusat pada pegawai (*the employee centered*) dengan penekanan yang sama pada perilaku tenggang rasa (Sutarto, 2006).

Mcgregor (dalam Keith dan Newstrom, 1996) telah

mengemukakan teori X yang berorientasi pada tugas dengan ciri adanya peran managerial yang menekankan keberhasilan tugas melalui unsur pemaksaan pada bawahan. Hal ini disebabkan karena teori X beranggapan bahwa pada umumnya pegawai itu tidak suka bekerja, kurang bertanggungjawab, harus dipaksa, dan diancam untuk mau bekerja.

Dalam kepemimpinan gaya demokrasi Menurut McGregor (dalam Davis dan Newstrom 1996), salah satu teori yang diciptakan olehnya adalah teori Y yang searah dengan penekanan gaya demokrasi. Teori Y menurutnya adalah teori yang lebih manusiawi dibanding dengan teori X yang bersifat tradisional.

Teori Y ini mempunyai anggapan bahwa para bawahan/pegawai pada umumnya senang bekerja dan merasakan sebagai hobi, penuh ras tanggung jawab, rajin, disiplin dan dinamis dalam memajukan pekerjaan yang bersifat mandiri serta mengawasi diri sendiri dan mengikut sertakan bawahan dalam mengambil keputusan serta lebih banyak memberikan dorongan kemajuan kepada bawahan agar dapat mengembangkan dirinya sendiri dengan penuh daya kreatif yang tinggi.

Teori *Leadership Continuum* yang diketengahkan oleh Tannenbaum dan Schmidt (dalam Indrawijaya, 1989) adalah teori yang berorientasi pada tugas yang disebut juga dengan istilah *boss centered leadership* (orientasi pada pemimpin. Gaya kepemimpinan yang berorientasi menurut Tannenbaum dan Schmidt memberikan ciri bahwa pimpinan mempunyai kecenderungan untuk menentukan kebijaksanaan sendiri, melakukan pengawasan yang ketat dan lebih menentukan pengawasan yang ketat dan lebih banyak menentukan apa yang harus dilakukan oleh para bawahan.

Rensis Likert dan kawan-kawan (dalam Indrawijaya, 1989), dalam gaya kepemimpinan yang berorientasi pada tugas disebut dengan istilah sistem 1 dan sistem 2. Sistem 1 diartikan sebagai otokrasi kejam dan sistem 2 disebut otokrasi baik. Selanjutnya penekanan kedua sistem tersebut yaitu:

- a. Sistem 1. Pimpinan kurang percaya pada bawahan. Dalam pengambilan keputusan bawahan tidak atau sedikit terlibat di dalamnya. Di dalam pelaksanaan tugas kalau perlu menggunakan ancaman dan paksaan. Atasan dan bawahan atau staf saling mencurigai.
- b. Sistem 2. Pimpinan bertindak cukup baik, karena bawahan sudah diberi kesempatan ikut serta dalam pengambilan keputusan. Penghargaan akan diberikan kepada bawahan yang baik dalam pelaksanaan tugasnya. Namun hukuman tetap dilakukan sebagai upaya untuk mendorong bawahan untuk bekerja lebih baik.

Selanjutnya menurut Rensis likert (dalam Indrawijaya, 1989) memakai istilah sistem 3 yaitu kepemimpinan gaya demokrasi konsultatif dan sistem 4 yaitu kepemimpinan gaya demokrasi partisipatif. Secara rinci yaitu: Sistem 3 pemimpin mempunyai kepercayaan dan keyakinan pada bawahan. Keputusan yang penting tetap dilakukan di tingkat atas dan bawahan juga membuat berbagai keputusan yang bersifat khusus (bidangnya). Komunikasi dua arah sudah berjalan dan sudah terdapat saling percaya mempercayai. Sistem 4 pemimpin mempunyai kepercayaan dan keyakinan penuh terhadap bawahan. Sutarto (2006) mengemukakan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara menyebar (desentralisasi). Komunikasi tidak hanya berjalan dari atas ke bawah tetapi juga antara sesama bawahan.

Menurut Urwick yang memunculkan teori kombinasi

dengan nama teori Z. dalam teori kontijensi ini punya anggapan bahwa tidak ada gaya kepemimpinan yang dapat digunakan dalam segala situasi dan kondisi. Tiap-tiap orang pasti mempunyai sifat baik dan buruk sekaligus. Demikian juga dalam kepemimpinan seseorang tidak ada gaya yang mutlak dapat digunakan secara terus-menerus.

Menurut teori Z, perlu mengambil manfaat dari teori X dan Y yang bersifat positif. Selanjutnya teori ini berintikan penegasan antara lain bahwa pada suatu saat seorang pemimpin memang harus menggunakan cara halus, sedikit mengontrol meminta dengan sikap meminta, saran dengan suka rela, tetapi menurut Sutarto (2006) suatu saat harus berani mengambil sikap yang tegas dalam memberikan perintah, dapat mengoreksi dan bahkan bila diperlukan berani menghukum sesuai dengan kesalahan yang diperbuat bawahan.

Menurut Willian G. Ouchi (1990) yang juga mengemukakan teori Z selain yang dikemukakan oleh Urwich, bahwa inti teori Z dari yaitu:

- a. Unsur Kepercayaan. Artinya bahwa antara pemimpin dan pegawai saling mempercayai satu sama lainnya, sehingga dapat menumbuhkan suatu kekuatan kerja sama yang besar dalam meningkatkan produktifitas kerja yang maksimal.
- b. Unsur pengertian dan keluwesan. Artinya dalam hubungan antara sesama dalam suatu organisasi selalu mengalami perubahan dan rumit. Oleh karena itu diperlukan adanya saling pengertian dan keluwesan dari semua pihak untuk dapat memahami dan mendukung semua perubahan yang terjadi.
- c. Unsur Kemanusiaan. Artinya unsur kemanusiaan dalam hubungan antara pemimpin dengan pegawai sangat perlu diperhatikan, jangan sampai

dikorbankan. Demikian juga dalam hubungan di luar organisasi perlu ada hubungan kemanusiaan yang harmonis.

- d. Unsur keakraban. Artinya dengan adanya unsur kepercayaan, pengertian, keluwesan, dan kemanusiaan maka bisa tercipta adanya keakraban di antara sesama secara luas bukan saja di lingkungan organisasi tapi juga di dalam hubungan masyarakat luas.

Pendapat Wahjosumidjo (1994) tentang gaya kepemimpinan yang berorientasi pada tugas pada hakekatnya adalah sama penekanannya dari gaya otokrasi dan gaya kepemimpinan lain yang berorientasi kepada tugas sebagaimana telah diutarakan sebelumnya. Gaya yang berorientasi pada tugas menurut Wahjosumidjo ditandai dengan penekanan pada: pemimpin selalu memberikan petunjuk, pengawasan secara ketat, pelaksanaan tugas bawahan harus sesuai dengan pimpinan, dan pembinaan bawahan terabaikan.

Berdasarkan pengertian dari berbagai teori gaya kepemimpinan yang berorientasi pada tugas memiliki kesamaan penekanan dengan gaya otokrasi, maka apabila kesamaan penekanan tersebut diterapkan dengan murni, akan memberikan pengaruh yang kurang baik kepada keberadaan bawahan karena ada kemungkinan dapat mematikan inisiatif, daya kreatif, dan semangat kerjanya.

Memahami pendapat bahwa gaya otokrasi tidak sehebat apa yang dibayangkan orang, akan tetapi di sisi lain dalam eksistensi kepemimpinan seseorang sangat diperlukan adanya otokrasi, karena dapat menolong dalam situasi dan kondisi yang kritis.

Memang kenyataan bahwa kepemimpinan gaya otokrasi pada umumnya tidak banyak disenangi dalam

kehidupan organisasi, baik yang berstatus sebagai pemimpin maupun bawahan. Namun dalam konteks kehidupan organisasi formal dan informal, kepemimpinan gaya otokrasi tidak bisa diabaikan atau ditinggalkan sama sekali. Sekalipun orang tidak senang terhadap kepemimpinan gaya otokrasi, tetapi dalam berorganisasi selalu muncul pada situasi dan kondisi tertentu, terutama dalam menghadapi bawahan yang bermental malas, kurang bertanggungjawab, kurang disiplin dan kurang loyal.

Sedangkan dalam hubungan perilaku pemimpin terhadap perhatian kepada bawahan yang perlu diperhatikan menurut Siagian (2003) antara lain yaitu :

a. Iklim saling mempercayai

Salah satu inti teori Z adalah unsur kepercayaan. Artinya bahwa antara pemimpin dan pegawai saling mempercayai satu sama lainnya, sehingga dapat menumbuhkan suatu kekuatan kerja sama yang besar dalam meningkatkan produktifitas kerja yang maksimal.

Hubungan seorang pemimpin dengan bawahan yang diharapkan adalah suatu hubungan yang dapat menumbuhkan suasana saling mempercayai. Keadaan ini akan menjadi suatu kenyataan di pihak pemimpin dalam memperlakukan bawahannya sebagai manusia yang bertanggungjawab dan di pihak lain bawahan dengan sikap *legowo* menerima kepemimpinan atasannya.

b. Penghargaan terhadap ide bawahan

Penghargaan diri adalah kebutuhan akan diri dan penghargaan dari orang lain. Penghargaan terhadap ide bawahan dari seorang pemimpin dalam sebuah lembaga atau instansi akan dapat memberikan nuansa tersendiri bagi para bawahannya. Seorang

bawahanakan selalu menciptakan ide positif demi pencapaian tujuan organisasi pada lembaga atau instansi di mana dia bekerja.

c. Memperhitungkan perasaan bawahan

Griffin (1996) mengemukakan bahwa *concern for people that part of the leadership grid that deals with the human aspects of leader of behavior*. Di sini tampak bahwa pentingnya perhatian perilaku pemimpin pada orang lain atau bawahan dalam mewujudkan tujuan organisasi merupakan aspek yang tidak bisa disepelekan.

d. Perhatian pada kenyamanan kerja bagi para bawahan

Keselamatan dan keamanan (*safety and security*) merupakan kebutuhan akan kebebasan dari ancaman yakni aman dari ancaman kejadian atau lingkungan. Demikian yang terjadi pada suatu organisasi, yaitu hubungan antara individu dan kelompok akan menciptakan harapan bagi perilaku individu. Dari harapan ini akan menghasilkan peranan tertentu yang harus dimainkan. sebagian orang harus memerankan sebagai pemimpin sementara yang lainnya sebagai bawahan.

Dalam hubungan keseharian seorang pemimpin harus memperhatikan pada kenyamanan kerja bagi para bawahannya.

e. Perhatian pada kesejahteraan bawahan

Seorang pemimpin dalam fungsi kepemimpinan pada dasarnya akan selalu berkaitan dengan dua hal penting yaitu hubungan dengan bawahan dan hubungan yang berkaitan dengan tugas. Salah satu pakar administrasi yaitu Yukl (1994) mengemukakan: *Consideration is the degree to which a leader acts in a friendly and supportive manner, shows concern for subordinates, and looks out for their welfare.*

Examples include doing personal favors for subordinates, finding time to listen to subordinates problem, backing up subordinates, consulting with subordinates on important matters before going ahead, being willing to accept subordinates suggestion, and treating subordinates as an equal.

Consideration (perhatian) adalah tingkat sejauhmana seorang pemimpin bertindak dengan cara yang sopan dan mendukung, memperlihatkan perhatian segi kesejahteraan bawahan misalkan berbuat baik terhadap bawahan, berkonsultasi dengan bawahan dengan cara memperjuangkan kepentingan bawahan. *Konsiderasi* sebagai perilaku kepemimpinan yang berorientasi pada bawahan sering kali ditandai dengan perilaku pemimpin yang cenderung memperjuangkan kepentingan bawahan, di antaranya dengan cara selalu mendukung dan membela bawahan, selalu memperhatikan kesejahteraan dan jaminan kerja, mendorong bawahan untuk bersaing dalam kebaikan dan sebagainya.

f. Pengakuan atas status bawahan secara tepat dan profesional

Pemimpin dalam berhubungan dengan bawahan yang diandalkan oleh bawahan adalah sikap dari pemimpin yang mengakui status yang disandang bawahan secara tepat dan profesional.

Dalam kepemimpinan itu sendiri gaya pemimpin yang paling efisien di antaranya adalah kekuasaan posisi (*position power*) ini merupakan tingkat seberapa jauh tingkat posisi yang dibedakan dari sumber kekuasaan lainnya seperti kekuasaan karsmtik atau keahlian, memungkinkan pemimpin menimbulkan kepatuhan dari anggota kelompok terhadap pengarahan dalam

hubungannya mengemukakan seorang pemimpin yang memiliki kekuasaan posisi yang jelas dan cukup dapat lebih mudah memperoleh kepengikutan dibandingkan dengan pemimpin yang tidak memiliki kekuasaan sedemikian itu.

Dari pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa pengakuan atas status para bawahan secara tepat dan profesional yang melekat pada seorang pemimpin menyangkut sejauhmana para bawahan dapat menerima dan mengikuti kekuasaannya dalam menjalankan kepemimpinan. Sebagai contoh para bawahan menerima dan mengakui dengan legowo atas pemberian amanah kepada para bawahan, pendelegasian dan pemberian kesempatan dalam melaksanakan tugas.

g. Memperhitungkan faktor kepuasan kerja bawahan

Dalam teori kepuasan (*content theory*) yang dia kemukan menjelaskan tentang pemusatan perhatian pada faktor-faktor pada seseorang yang menggerakkan, mengarahkan, mendukung, dan menghentikan perilaku. Dalam teori ini juga mencoba menentukan kebutuhan khusus yang dapat mendorong seseorang untuk bekerja lebih semangat demi tercapainya suatu kepuasan kerja.

Dalam sebuah organisasi seorang pemimpin memang harus senantiasa memperhitungkan faktor-faktor apa saja yang dapat menimbulkan kepuasan kerja bawahan dalam menyelesaikan tugas-tugasnya. Dengan demikian hubungan yang harmonis antara pemimpin dan bawahan akan tercipta.

Menurut Siagian (1995) bahwa pengkajian terhadap ruang lingkup ilmu Administrasi Negara tidak terlepas dari pendekatannya. Ilmu Administrasi Negara berada pada tahapan behaviorisme sehingga pendekatan perilaku digunakan untuk mengkaji masalah dalam

ruang lingkup ilmu tersebut.

Pada pendekatan perilaku ini menekankan pentingnya manusia dalam pencapaian tujuan organisasi. Dalam pendekatan ini manusia tidak hanya dituntut mempunyai keinginan untuk mencapai tujuan organisasi semata akan tetapi juga harus memiliki perilaku yang baik. Pemikiran seperti ini tidak hanya fokus pada pengkajian Ilmu Administrasi Negara akan tetapi juga pada teori organisasi, teori kebijakan, dan ilmu manajemen.

Hendry (1988) mengemukakan bahwa: perhatian teori organisasi difokuskan pada bagaimana seseorang berperilaku dalam organisasi dan bagaimana seseorang mengambil sebuah keputusan. Dalam hal ini apabila dicermati bahwa pendekatan perilaku sangat perlu diperhatikan termasuk dalam kepemimpinan.

Menurut Goleman (2006) ada enam gaya kepemimpinan yang akan menciptakan sejenis resonansi yang memajukan kinerja yaitu: visioner, pembimbing, afiliatif, demokratis, penentu kecepatan, dan memerintah.

a. Gaya Visioner

Menurut Komariah dan Triatna (2006) kepemimpinan visioner adalah kemampuan pemimpin dalam menciptakan, merumuskan, mensosialisasikan atau mentransformatifkan, dan mengimplementasikan pemikiran-pemikiran ideal yang berasal dari dirinya atau sebagai hasil interaksi sosial diantara anggota organisasi dan *stakeholders* yang meyakini sebagai cita-cita organisasi di masa depan yang harus diraih atau diwujudkan melalui komitmen semua personil.

Gaya kepemimpinan ini diharapkan dapat menggerakkan pegawai pada pencapaian tujuan bersama dalam organisasi. Gaya visioner ini lebih tepat digunakan ketika dalam kegiatan organisasi

menuntut sebuah perubahan yang membutuhkan visi baru atau ketika membutuhkan arah yang lebih jelas.

Dalam penelitian ini sebagai indikator-indikatornya adalah bagaimana seorang pemimpin memikirkan masa depan organisasi, menciptakan budaya dan perilaku organisasi yang maju dan antisipatif, dan berupaya mewujudkan organisasi yang berkualitas.

b. Gaya Pembimbing

Meskipun ada keyakinan bahwa setiap pemimpin perlu menjadi seorang pembimbing yang baik, tetapi pada kenyataannya para pemimpin cenderung jarang menunjukkan gaya pembimbingan ini. Pada keadaan tertentu seorang pemimpin bisa saja mengatakan bahwa tidak punya waktu untuk melakukan pembimbingan. Padahal dengan tidak mengindahkan gaya pembimbingan berarti seorang pemimpin tidak memiliki instrumen yang *powerful* untuk mengarahkan pegawainya dalam mencapai tujuan organisasi.

Indikator-Indikator yang dapat digunakan dalam penelitian ini adalah bagaimana seorang pemimpin membantu pegawai membuat konsep untuk mencapai tujuan, membantu pegawai mengembangkan kemampuannya, dan membantu pegawai untuk lebih bertanggungjawab.

c. Gaya Afiliatif

Kepemimpinan gaya afiliatif ini membangun resonansi menciptakan keharmonisan pemimpin dengan pegawai. Saling berbagi emosi secara terbuka antara pemimpin dengan pegawai merupakan ciri gaya afiliatif. Pada gaya afiliatif, seorang pemimpin tidak terlalu menekankan pencapaian hasil dan tujuan akan tetapi lebih menekankan pada kebutuhan emosi pegawai dengan cara menghargai perasaannya (Goleman, 2006).

Beberapa indikator yang digunakan dalam penelitian ini adalah kiat pemimpin untuk mempererat hubungan

dengan pegawai, menjalin komunikasi, dan memberikan dukungan empati ketika ada kesulitan.

d. Gaya Demokratis

Pendekatan demokratis akan sangat baik pada situasi di mana pemimpin tidak merasa pasti akan arah yang harus diambil dan membutuhkan ide dari para pegawainya. Gaya demokratis memiliki kekurangan jika seorang pemimpin terlalu mengandalkan ide dari pegawainya, untuk itu pemimpin harus lebih selektif terhadap ide-ide yang disampaikan oleh para pegawainya (Rahmat, 2009).

Adapun indikator-indikator yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu sejauhmana seorang pemimpin meminta saran pada bawahan, dapat mengakui hasil musyawarah, menghargai hasil kerja dengan bawahan, dan mengembangkan budaya berdiskusi.

e. Gaya Penentu kecepatan

Kepemimpinan gaya penentu kecepatan menurut Goleman (2003) harus diterapkan pada situasi di mana gaya ini betul-betul akan berhasil dengan baik. Karakteristik dari gaya penentu kecepatan adalah seorang pemimpin memiliki standar kinerja yang tinggi, artinya pemimpin bersikap obsesif bahwa setiap sesuatu bisa dilakukan dengan lebih baik dan lebih cepat. Pegawai dituntut untuk menunjukkan keseriusan dalam bekerja dan mendorong penyelesaian tugas dengan cepat. Pada gaya penentu kecepatan terkadang pegawai merasa tertekan dan terkesan kurang rileks.

f. Gaya Memerintah

Gaya memerintah menurut Goleman (2003), disebut juga dengan gaya intimidasi dengan motto *do it because I say so*. Pada gaya ini seorang pemimpin menuntut kepatuhan langsung dari pegawai pada perintahnya dengan tidak memberikan alasan yang jelas pada pegawai di balik perintahnya tersebut.

Seandainya pegawai tidak mau melaksanakan perintahnya maka pemimpin tidak segan-segan memberikan ancaman.

B. Teori Kinerja

Istilah kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan dari suatu bentuk kegiatan/program/kebijakan untuk mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi yang terdapat dalam perumusan perencanaan strategis suatu (LAN, 1999). Di sini kinerja diartikan sebagai prestasi kerja yaitu kinerja merupakan prestasi yang harus dicapai oleh suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu. Robbins (2006) mengemukakan bahwa *performance* = f (M.A.O) artinya kinerja merupakan fungsi dari motivasi, kemampuan, dan kesempatan. Robbins juga mengatakan bahwa kinerja merupakan suatu hasil yang harus dicapai oleh pekerja dalam pekerjaannya menurut kriteria tertentu yang berlaku untuk suatu pekerjaan tertentu.

Sedangkan pengukuran mengenai kinerja menurut Mitchell (dalam Sedarmayanti 2009) mengemukakan bahwa $\text{kinerja} = \text{kemampuan} \times \text{motivasi}$. Perlu juga diperhatikan bahwa dalam kinerja itu sendiri terdapat sumber-sumber yang menyebabkan terjadinya kinerja yang tidak efektif. Castetner (1981) mengemukakan beberapa sumber utama yang menyebabkan kinerja tidak efektif, yaitu:

1. Sumber dari individu itu sendiri:
 - a. Kelemahan intelektual.
 - b. Kelemahan psikologis.
 - c. Kelemahan fisiologis.
 - d. Demotivasi.
 - e. Faktor-faktor personalitas.
 - f. Keusangan/ketuaan.
 - g. Preparasi posisi.
 - h. Orientasi nilai.
2. Sumber dari organisasi:
 - a. Sistem organisasi.

- b. Peranan organisasi.
 - c. Kelompok-kelompok dalam organisasi.
 - d. Perilaku yang berhubungan dengan pengawasan.
 - e. Iklim organisasi.
3. Sumber dari lingkungan eksternal:
- a. Keluarga.
 - b. Kondisi ekonomi.
 - c. Kondisi politik.
 - d. Kondisi hukum.
 - e. Nilai-nilai sosial.
 - f. Pasaran kerja.
 - g. Perubahan teknologi.

Sumber-sumber yang menjadi penyebab ketidakefektifan kinerja tersebut perlu diperhatikan lebih serius agar peningkatan kinerja pegawai dalam suatu organisasi tidak terhambat.

Dwiyanto (1995) mengemukakan tiga indikator utama untuk mengukur kinerja organisasi pemerintahan, yaitu:

- a. *Responsiveness*, adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
- b. *Responsility*, menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat untuk mencapai misi dan tujuannya.
- c. *Accountability*, pengukuran sejauhmana para wakil rakyat atau pejabat politisi dan tokoh-tokoh masyarakat dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Sedangkan dalam pendapat lain Dwiyanto (1995) dikemukakan dua ukuran utama menilai kinerja organisasi pemerintahan, yaitu:

- a. Ukuran produktivitas, produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antar input dengan output.

- b. Ukuran kualitas pelayanan, mengukur sejauhmana kualitas pelayanan yang diberikan pada masyarakat.

Gaffar (1984) mengemukakan beberapa dimensi yang dapat diperhatikan pada variabel kinerja pegawai ini, yaitu:

- a. Tindakannya Konstruktif

Menurut Purwodarminto dalam kamus besar bahasa Indonesia tindakan konstruktif adalah tindakan yang bersifat membina, memperbaiki dan membangun. Di sini pegawai sebagai abdi masyarakat memiliki tanggung jawab untuk memberikan pengayoman dan mendidik masyarakat.

Pegawai juga harus mampu memposisikan diri sebagai figur teladan masyarakat. Perwujudan aparatur negara yang berfungsi melayani masyarakat, profesional, berdayaguna, produktif, transparan, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

- b. Percaya pada diri sendiri

Sifat percaya diri dapat menghasilkan watak-watak penuh keyakinan, independen, individualitas, dan optimisme. Orientasi pada tugas dan hasil akan mewujudkan pada kebutuhan akan prestasi, ketabahan, dan kerja keras.

Kemauan dan kemampuan mengambil resiko mewujudkan pada suka tantangan. Sifat percaya terhadap diri sendiri bagi seorang pegawai mencerminkan akan adanya kekuatan dan inisiatif dalam diri yang pada akhirnya akan tercipta profesionalisme dalam bekerja.

- c. Bertanggungjawab

Bertanggungjawab pada dasarnya adalah memikul kewajiban, menanggung atas segala yang menjadi beban tanggungan yang dibebankan kepada orang (pegawai). Pegawai yang bertanggungjawab akan memiliki naluri untuk selalu menyelesaikan tugasnya dengan baik. Mereka sadar bahwa posisi yang diemban sekarang adalah berkaitan erat dengan pelayanan kepada masyarakat yang diharapkan dapat memberi keputusan kepada warga.

Di samping itu pegawai yang bertanggungjawab memiliki ciri khusus yakni segala aktivitasnya didasarkan atas nilai-nilai keorganisasian. Artinya mereka dalam melaksanakan tugas dan kewajiban tidak dilandasi dengan tendensi atau penetrasi dari pihak manapun. Mereka akan selalu berusaha untuk tidak mengkhianati tugas yang mulia tersebut.

d. Memiliki Rasa Cinta terhadap Pekerjaan

Pada dasarnya pegawai yang baik adalah pegawai yang memiliki naluri kecintaan terhadap pekerjaannya. Dengan adanya naluri/rasa cinta terhadap pekerjaannya maka timbul perasaan ikut memiliki (*sense of belonging*). Kondisi akan mewujudkan pola kerja yang sesuai dengan apa yang diharapkan dan dapat menghasilkan *out put* yang optimal dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang tinggi.

Pegawai akan cenderung memegang komitmen tugas dan tanggung jawab. Mereka akan selalu memiliki persepsi bahwa apa yang menjadi sepak terjangnya di lingkungan organisasi akan berimbas pada masyarakat baik langsung maupun tidak langsung. Mereka juga akan berusaha dengan serius melaksanakan tugas dan memposisikan diri sebagai abdi masyarakat.

e. Mempunyai pandangan ke depan

Ada beberapa kategori model kinerja pegawai yang berkaitan dengan kepemimpinan. Jika sosok pegawai tersebut tergolong tradisional, maka orientasinya akan ditujukan pada masa lalu dan cenderung suka bernostalgia sebagai ciri utamanya.

Apabila seorang pegawai tergolong sebagai oportunis, orientasinya adalah masa sekarang yang berarti mempunyai beberapa ciri yaitu untuk segera menikmati hasil pekerjaannya, wawasan sempit, tidak berani pada hal-hal yang bersifat menantang dan kurang berani mengambil resiko. Sedangkan bila mempunyai orientasi pada developmentis, orientasi waktunya adalah masa depan.

Agar dapat merencanakan masa depan yang diinginkan dengan baik perlu diperhatikan empat hal sebagaimana yang

dikemukakan Siagian (2003), yaitu:

1. Kekuatan yang dimiliki organisasi;
2. Kelemahan yang mungkin secara inheren atau artifisial yang melekat pada organisasi;
3. Kepentingan berbagai pihak yang menjadi *stakeholders* bagi organisasi yakni semua pihak yang berkepentingan dalam keberhasilan organisasi demi tercapainya tujuan dan sasarannya;
4. Perkembangan dan perubahan yang diperkirakan akan timbul dalam berbagai bidang seperti politik, budaya, ekonomi, sosial, dan sebagainya terutama perkembangan dan perubahan yang mempunyai dampak langsung terhadap organisasi yang bersangkutan.

Merencanakan masa depan yang diinginkan berarti mendekatkan organisasi dengan kondisi masa depan yang sesungguhnya. Untuk itu seyogyanya disusun berbagai alternatif rencana, sehingga bila situasi nyata menghendaknya segera dilakukan pilihan dari berbagai rencana-rencana yang disusun tersebut.

f. Mampu Mengatasi Persoalan

Kemampuan mengatasi persoalan merupakan model utama bagi seorang pegawai untuk melaksanakan tugas. Pegawai yang mampu mengatasi problem adalah sosok pegawai yang secara instrinsik memiliki motor penggerak untuk melakukan sesuatu atas kehendak sendiri. Bukan sebaliknya karena dorongan ekstrinsik yang bersumber dari luar diri pegawai yang bersangkutan.

Siagian (2003) menyatakan bahwa tinggi rendahnya kemampuan dalam mengatasi persoalan para pegawai di lingkungan kerjanya paling tidak disebabkan tiga unsur yaitu:

1. Iklim kerja yang kondusif;
2. Dukungan dari teman kerja;
3. Tingkat pengetahuan dan keterampilan pegawai.

Dari hal tersebut tampak bahwa mengharapkan

pegawai/bawahan untuk berkresi dan berbuat untuk menyelesaikan persoalan berkaitan dengan pengetahuan dan keterampilannya. Lebih suka lagi apabila suasana kerja dalam organisasi tidak kondusif.

g. Dapat Menyesuaikan Diri dengan Lingkungan yang Berubah-Ubah

Penyesuaian diri atau yang lebih dikenal dengan adaptasi merupakan salah satu proses penyesuaian yang terjadi dalam masyarakat pada suatu wilayah tertentu. Di mana kondisi ini merupakan proses terwujudnya perubahan dalam kehidupan masyarakat yang meliputi kemampuan beradaptasi dengan lingkungan setempat.

Adaptasi merupakan salah satu proses terwujudnya perubahan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan/situasi yang berubah-ubah. Pola penyesuaian diri selalu berhubungan dengan kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan hidup. Perilaku adaptasi itu sendiri merupakan mekanisme pengulangan masalah yang dialami oleh manusia untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya.

Soekanto (1998) mengemukakan konsep adaptasi terhadap lingkungan kerja yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. Proses mengatasi halangan-halangan dengan lingkungan;
2. Proses perubahan untuk menyesuaikan diri dengan situasi;
3. Penyesuaian diri dari organisasi terhadap lingkungan;
4. Penyesuaian individu dengan lingkungan.

Adaptasi dapat dikatakan juga sebagai proses penyesuaian dengan suatu lingkungan fisik, biologis, dan sosial budaya tertentu sebagai persyaratan bagi kelangsungan hidup manusia.

h. Mempunyai Kontribusi yang Positif terhadap Lingkungan

Gaffar (1984) menyatakan bahwa tindakan pegawai yang seharusnya mempunyai kontribusi positif terhadap lingkungan di mana dia bekerja. Seorang pegawai harus dapat

memberikan kontribusi positif terhadap lingkungan di mana dia bekerja. Kontribusi positif ini kadang kala diapresiasi dengan tindakan imajinatif, kreatif, dan inovatif dari individual dalam suatu organisasi.

Timpe (dalam Dimas Samudra, 1988) mengemukakan tentang ciri-ciri umum pegawai yang lebih condong memberikan kontribusi positif terhadap lingkungan kerjanya adalah:

1. cerdas dan dapat belajar dengan cepat;
2. Kompeten secara profesional, selalu memperdalam pengetahuan;
3. Kreatif dan inovatif, memperlihatkan kecerdikan dan keaneka-ragaman;
4. Memahami pekerjaan;
5. Memiliki catatan prestasi yang baik;
6. Selalu berusaha meningkatkan kemampuan diri.

Apabila seorang pegawai dapat menjalankan semua ciri-ciri yang telah dikemukakan tersebut maka kontribusi positif terhadap lingkungan pekerjaan akan dapat tercapai.

C. Hubungan Gaya Kepemimpinan dengan Kinerja

Kepemimpinan mempunyai peranan utama dalam dinamika kehidupan organisasi. Kepemimpinan berperan sebagai motor penggerak dari segala sumber daya yang ada dalam organisasi. Keberhasilan organisasi dalam pencapaian tujuan akan sangat bergantung pada kualitas kepemimpinan dari pemimpin organisasi.

Kualitas kepemimpinan merujuk pada kemampuan seorang pemimpin untuk mempengaruhi perilaku seseorang atau kelompok agar dapat mendukung sepenuhnya dalam pencapaian tujuan organisasi. Dengan demikian kepemimpinan sangat mendominasi dalam sebuah organisasi. Sebaliknya apabila kepemimpinan yang ditampilkan seorang pemimpin lemah akan menyebabkan pada orang bawahannya bergerak pada arah yang salah.

Meskipun dia dapat menggerakkan kelompoknya akan tetapi tidak dapat menggerakkan pada tercapainya tujuan organisasi. Newstrom dan Davis (1989) mengemukakan:

“Leadership is the process of influencing and supporting others to work enthusiastically toward achieving objective”. Dapat dipahami bahwa kepemimpinan merupakan proses mempengaruhi dan mendorong orang lain untuk bekerja secara sungguh-sungguh dalam mencapai tujuan tertentu. Kepemimpinan dapat diartikan sebagai pengaruh, seni, atau proses mempengaruhi orang-orang sehingga mereka akan berusaha mencapai tujuan kelompok dengan kemauan dan antusias.

Dari konsep tersebut dapat dimaklumkan sehingga tidak hanya kemauan untuk bekerja saja tetapi harus didasari dengan semangat dan yakin. Seorang pemimpin memegang jabatan kepemimpinan mempunyai peran aktif untuk memulai membentuk struktur organisasi. Struktur organisasi yang perlu diperhatikan antara lain wewenang, peraturan-peraturan dan tanggung jawab. Definisi lain dari kepemimpinan sebagai suatu upaya penggunaan jenis pengaruh bukan paksaan (*concoersive*) untuk memotivasi orang lain demi tercapainya tujuan tertentu.

Menurut Winardi (2001) kepemimpinan adalah proses dalam mempengaruhi kegiatan-kegiatan seseorang atau kelompok dalam usahanya mencapai tujuan dalam situasi tertentu. *“Leadership is the relationship in which on person, or the leader, influences others to work together willingly on related task to attain that which the leader desires”*. Maksudnya hampir sama dengan pendapat sebelumnya yaitu proses mempengaruhi untuk bekerjasama dalam proses kepemimpinan dilakukan dengan suka rela demi tercapainya tujuan bersama.

Beberapa dimensi yang perlu untuk dapat diperhatikan dalam kepemimpinan, menurut Siagian (2003) yaitu:

- a. Iklim saling mempercayai;
- b. Penghargaan terhadap ide bawahan;
- c. Memperhitungkan perasaan bawahan;
- d. Perhatian pada kenyamanan kerja bagi para bawahan;
- e. Perhatian pada kesejahteraan bawahan;

- f. Pengakuan atas status para bawahan secara tepat dan profesional;
- g. Memperhitungkan faktor kepuasan kerja para bawahan.

Artinya dengan kepemimpinan ini diharapkan mampu untuk membangkitkan semangat dan motif kerja para pegawai dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab pada lingkungan kerja masing-masing. Disadari atau tidak kinerja pegawai ada keterkaitan hubungan dengan pola kepemimpinan.

Sedangkan kinerja itu sendiri diartikan sebagai prestasi kerja yang harus dicapai oleh suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu. Kinerja dapat diformulasikan $f = (M.A.O)$. Kinerja merupakan fungsi dari motivasi, kemampuan dan kesempatan. Adapun dimensi kinerja menurut Gaffar (1984) sebagai berikut:

- a. Tindakannya konstruktif;
- b. Percaya pada diri sendiri;
- c. Bertanggungjawab;
- d. Memiliki kecintaan terhadap bawahan;
- e. Mempunyai pandangan ke depan;
- f. Mampu mengatasi persoalan;
- g. Dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan yang berubah-ubah;
- h. Mempunyai kontribusi positif terhadap lingkungannya.

Dengan demikian jelas bahwa untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien dan efektif yang dijadikan modal utama adalah terciptanya kinerja pegawai yang mampu mendukung produktifitas organisasi itu sendiri. Tanpa itu semua mustahil kiranya tujuan organisasi dapat memenuhi sasaran yang diinginkan. Sebagaimana statemen yang kita kenal agar kinerja organisasi bisa mendukung produktivitas organisasi maka diperlukan adanya pola yang anti pada perilaku kontraproduktif dan disfungsi sionalisasi.

Untuk meningkatkan kinerja pegawai jangka panjang, salah satu hal yang perlu diperhatikan adalah faktor kepemimpinan. Dari sini nampak bahwa kepemimpinan adalah merupakan napas suatu organisasi dalam mencapai tujuan-tujuannya. Artinya kepemimpinan secara otomatis dapat memberikan pengaruh pada pegawai dalam mendorong peningkatan kinerjanya.

Dengan demikian tidak salah jika dinyatakan bahwa kepemimpinan sangat signifikan hubungannya dan membantu para pegawai untuk bekerja secara antusias mencapai tujuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abraham H. Maslow, 1943; *A Theory Of Human Motivation*, dalam Psychological Review.
- Ashcroft, Bill, Gareth Griffiths, and Helen Tiffin. 1989. *The Empire Writes Back*. London and New York: Routledge.
- Anthony, Robert, 1965; *Planning And Control System: A Framework For Analysis*. Boston, MA: Harvard University Press.
- Albanese, Robert, 1975; *Management : Toward Accountability For Performance*. Homewood, Oll : Richard Irwin.
- Albert Waterston, 1965; *Development Planning*. Lessons of experience Hopkins press, Baltimore Maryland.
- Appleby, Paul H. 1952; *Morality and Administration in Democratic Gavernment*. Baton Rouge: Lousiana State University Press
- Arthur Lewis, W. 1966; *Development planning. The essentials of economic policy*. Harper and row, new york.
- Bintoro Tjokroamidjojo: 1974. Pengantar Administrasi Pembangunan. Penerbit : LP3ES. Yakarta.
- Caiden, Gerald, 1986; *Public Administration*, dalam MZ. Lawang, Pengantar Administrasi Negara, Universitas Terbuka, Jakarta.
- Chester I Barnard, 1938 ; *The Fungcion Of The Executive*, Cambridge, Mass: Harvard university press.
- Coralie, Louise G. White, 1989; Manajemen Pembangunan Negara berkembang, LP3ES,
- David, Mc Clelland. 1987. *Humans Motivations*. New York: Canbridge University Press.

- Davis, Kenneth Culp, 1976; *Discretionary Justice*, Chicago: University of Illinois Press, hlm. 3.
- Davis, Keiths & Newstrom, John W. 1989. *Organizational Behavior*. 7th Ed. Singapore: Mc GrawHill, Inc.
- Drucker, Peter F. *Manajemen*. Lodon: Pan-Book Ltd.
- Dunn, William M, 1981; *Public Policy Analysis : An Introduction*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Dimock, Marshall Edward and Gladys O. Dimock, Lois W. Koenig, 1960 ; *Public Administration*,: Rinehart & Company, New York. USA
- Dwiyanto, Agus. 1995. *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Fisipol UGM
- Edward H. Litchfield, 1956; "Notes on a General Theory of Administration", *Administrative Science Quarterly*, Vol. I, No. 1, June.
- Edward W. Weidner, 1964; "Development Administration: a New Focus for Research", dalam Ferrel Heady dalam Sybil L. Stokes.
- Ermaya Suaradinata, 1998; *Administrasi Lingkungan dalam Ekologi Pemerintahan dalam Pembangunan*. Penerbi : Ramadalam Citra Grafika. Bandung
- , 2003; *Manajemen Perubahan dalam Strategi Kepemimpinan Kreatif*. Penerbit: Lembaga Ketahanan Nasional.
- Fattah, Abdoel. 2005. *Demiliterisasi Tentara*. Yogyakarta: LkiS Yogyakarta.
- Frederick Taylor W, 1912; *Scientific Management*. Testimony Before The Us House Of Representatives.
- Friedman, John. 1987; *Planning In The Public Domain: From Knowledge To Action*. Prienceton Univ. Press.

- Gaffar, M. Fakry. 1984. *Tantangan dan Arah Baru bagi Manajemen*. Bandung: IKIP Bandung.
- Gannon, Martin J, 1977; *Management : An Organizational Perspective*. Boston, MA : Little Brown.
- Ginanjar Kartasasmita, 1997; *Administrasi Pembangunan Perkembangan Pemikiran dalam Praktiknya di Indonesia*. Penerbit: PT Pustaka LP3ES. Jakarta.
- Ginanjar Kartasasmita, 1996; *Tantangan Pembangunan Ekonomi Dalam Era Globalisasi Abad ke – 21*. Makalah Disampaikan Pada Seminar Dalam Rangka HUT ke – 23 Persada dan HUT ke – 10 Unsada. Jakarta 2 juli 1996.
- Goleman, Daniel. 2006. *Primal leadership (Kepemimpinan Berdasarkan Kecerdasan Emosi)*, Jakarta: gramedia
- Golembiewski Robert T, 1977; *Public Administration As Developing Discipline, Part I : Perspective On Past And Present*. New York : Marcel Dekker.
- Gymnastiar, Abdullah, 2003; *Refleksi Manajemen Qalbu*, Bandung: MQ Publishing.
- Hadari Nawawi, 1994; *Ilmu Administrasi*. Penerbit : Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Hasanuddin dan Moch. As'ad Thoha, 1992; *Pendidikan Aswaja*. Penerbit: CV. Al-Ihsan Surabaya.
- Harold, C., Koon dan Heinz, W. 1996. *Management*. Jilid I dan II. (terj.) Gunawan Hutaaruk. Jakarta: Airlangga.
- Henry Fayol, 1916 ; *Administration Industrielle Et Generale : Prevoyance Organisation, Commandement, Coordinasion, Controle*. Paris: Dunod.
- Henry, Nicholas. 1995. *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Publik*. (terj.). Luciana D. Lontoh. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Hersey, Paul & Blanchard, Kenneth H Terjemahan Agus Dharma. 1995. *Perilaku Organisasi*. edisi ke- 4. Jakarta: Erlangga.
- Indrawijaya, Adam Ibrahim. 1989. *Perilaku Organisasi*. Bandung: Sinar Baru.
- James, Gibson L, Ivancevich M, dan J.H Donely. 1992. *Organisasi dan Manajemen, Perilaku, Struktur, Proses*. Terjemahan: Djoerban Wahid. Jakarta: Erlangga.
- John D. Montgomery dalam Milton J. Esman, 1965; *Development Administrasi In Malaysia*, Report to The Government of malaysia, Kuala Lumpur, Malaysia,
- John M. Pffifner dalam Robert V. Presthus, 1960; *Public Administration*, The Ronald Press Company New York.
- Johnson, Richard A., Fremont E. Kast, and James E. Rosenzweig, 1973; *The Theory And Management Of System*. New york : McGraw-Hill.
- Jerome, William Travers, 1961; *Executive Control: The Catalyst*. New York: John Willey And Sons.
- Kartini, Kartono. 2010. *Pemimpin dan Kepemimpinan apakah Pemimpin Abnormal Itu?* Jakarta: Rajawali.
- Kast, Fremont E. and James E. Rosenzweig, (1979); *Organization And Management*. New york : McGraw-Hill.
- Katz, Saul M, *A System Approach to Development Administration*, Washington DC: ASPA, 1965
- Katz, Saul M, 1971; *Exploring A System Approach To Development Administration*, dalam Fred W. Riggs (ed). *Frontiers Of Development Administration*. Durham : duke university press.
- Korten, David C., *Penyusunan Program Pembangunan Pedesaan: Pendekatan Proses Belajar*, dalam D.C. Korten & Syahrir, *Pembangunan Berdimensi*

- Kerakyatan*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1988, hlm. 234 - 249.
- Kraan, A. van der ; 1983. "*Bali: Slavery and Slave Trade*" in Reid, A. (ed.). *Slavery, Bondage*.
- KBBI (*Kamus Besar Bahasa Indonesia*), 2002; Departemen Pendidikan Nasional. Penerbit : Balai Pustaka. Jakarta
- Keraf A.S, 1996; Pasar Bebas, Keadilan, dalam Peran Pemerintah; Telaah atas Etika Politik Ekonomi Adam Smith, Penerbit Kanisius. Jogjakarta.
- Litterer, Joseph A, 1973; *The Analysis Of Organizations*, New York : John Wiley And Sons.
- Luther Gullick, 1937; *The Theory of Adminstrations*. Jn L. Gulick and L. Urwick, *Papers on The Science qf Administration*, Institute of public administrations, N.Y.
- Leonard D. White. 1926; *Introduction to the study of Public Administration*, New York : MAcMillan Publishing Company.
- Malthus, Thomas R. 1798; *Essay On The Principle Of Population As Its Affects. Future Improvement Of Society*.
- Mustopadidjaya A.R. dalam Bintoro Tjokroamidjojo. 1997; *Pengantar Pemikiran Tentang Teori dalam Strategi Pembangunan Nasional*. Penerbit; Gunung Agung Jakarta.
- Mockler, Robert J, 1972; *The Management Control Process*. New York : Appleton-Century Crofts.
- Naisbitt, J. 1984; *Megatrends*, New York; Warner Books.
- Nicholas Henry, 1995; *Public Administration And Public Affairs*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc.
- Ouchi, William. 1985. *Teori Z Bagaimana Amerika Menghadapi Jepang dalam Dunia Bisnis*. Jakarta: Aksara Persada.

- Prajudi Admosudirdjo. 1982; *Administrasi dalam Manajemen Umum*. Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Pamudji, S, 1989; *Ekologi Administrasi Negara*, Penerbit : Bina Aksara Jakarta
- Prethus, Robert & John M. Pfiffner, 1967; *Public Administration*, The Ronald Press Company, New York. USA.
- Rahmat, Abdul. *Kepemimpinan (gaya, tipologi, dan Praksis)*. Bandung: MQS Publishing
- Rasyid, Moh. Riyas. 1997. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Yarsif Watampone.
- Robbin, Stephen P. 2006. *Organizational Behavior*. New Jersey: Printce Hall.
- Ricardo, David. 1917; *On The Principles Of Political : Economy And Taxation*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Riggs, Fred W, 1961; *The Ecology Administration Asia*, Publishing House. London
- , 1964; *Administration in Developing Countries the theory of prismatic society*, Houghton Mifflin company. Boston, USA.
- , 1971; *The Fronties of development*, Duke University Press, North Carolina.USA.
- , 1986; *Administrasi Pembangunan, batas-batas, strategi pembangunan kebijakan dalam pembaharuan administrasi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Robert A Dahl, 1947 ; *The Science Of Public Administration*, three problems. Dalam Public Administration Review.
- SANRI (Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia), 1997; *Lembaga Administrasi Republik Indonesia*. Edisi Ketiga. Penerbit PT. Toko Gunung Agung. Jakarta.

- Sedarmayanti. 2009. *Sumber daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Bandung: Ilham Jaya.
- Siagian, Sondang P. 2003. *Teori dan Praktek Kepemimpinan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- , 2000; *Administrasi Pembangunan*, Penerbit: Bumi Aksara Jakarta
- , 2003; *Administrasi Pembangunan*, cetakan ke tiga-April. Penerbit: Bumi Aksara Jakarta
- Simon, Herbert A. 2004. *Administrative Behaveour: Perilaku Administrasi*. (terj.) S.T. Dianjung. Jakarta: Bina Aksara.
- Simon, Herbert A. 1958; *Public Administration*. Afret A Compt., N.Y
- Soekanto. 1998. *Fungsionalisme dan Teori Konflik dalam Perkembangan Sosiologi*. Jakarta: Grafika.
- Steiss, Alan Walter, 1982; *Management Control In Government*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Soewarno Handayaniingrat, 1994; *Pengantar Ilmu Administrasi dalam Manajemen*, Penerbit : CV Haji Masagung. Jakarta.
- Smith, Adam 1776; *An Inquiry Into The Nature And Causes Of The Wealth Of Nations*. New York. Modern Library.
- Spivak, Gayatri Chakravorty Spivak. 1995. *“Three Women’s Texts and a Critique of Imperialism”* in Diana Brydon (ed.) *Postcolonialism: Critical Cooncept*. NY and London: Routledge.
- Syaukani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid, 2005 ; *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Penerbit : Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Sutarto. 2006. *Dasar-Dasar Kepemimpinan Administrasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Tambunan, T.T.H. 1996. *Perekonomian Indonesia*. Ghalia Indonesia.
- Terry, George R. 1993. *Prinsip-Prinsip Manajemen*. (terj.) J. Smith. D.F.M. Jakarta: Bumi Aksara.
- Thoha, Miftah. 2008. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Timpe. 1988. *The Art and Science of Business Management Performance*. Terjemahan Dimas Samudra. Jakarta: Rineka Cipta.
- Todaro. M.P 1994. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Penerbit Erlangga. Jakarta. 87 hal.
- The Liang Gie, 1998; *Ilmu Administrasi*, Liberty, Yogyakarta.
- Thurow, L :1997; *The Future of Capitalism*, London: Nicholas Brealey Publishing.
- Tjokroamidjojo dalam Mustopadidjaja, 1998; *Kebijakan dalam Administrasi Pembangunan*, Penerbit : LP3ES, Jakarta.
- Wahjosumidjo. 1994. *Kepemimpinan dan Motivasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wajong, J. 1984; *Fungsi Administrasi Negara*. Penerbit Jembatan Jakarta.
- Winardi. 2001. *Perilaku Organisasi (Organizational Behaveour)*. Bandung: Alumni.
- , 1986. *Asas-Asas Manajemen*. Bandung: Alumni.
- Widjajono Partowidagdo, 2004; *Mengenal Pembangunan dalam analisis Kebijakan*. Penerbit : Program Pascasarjana, ITB. Bandung
- Williams, A. M. 1966; *Planning, Controlling and financing on Canadian government administration*. School of public administration, Carleton university, Ottawa I, Ontario.

- William H. Newman ; *Administrative Action*, Prestice Hall, p. 4.
- Waldo, Dwight 1953; *Fugsi Administrasi Negara*. Penerbit :
Jembatan Yakarta
- Willoughby, W.F, 1939 ; *Principle Of Public Administration*, The
Hopkins University Press Baltimore. USA
- Woodrow Wilson, 1887; *The Study of Public Administration*,
dalam Political science quarterely.
- Victor A. Thompson, 1965; *Bureaucray and Inovation*,
Administrative Science Quarterly, Vol.9 No.1
- Yukl, Garry. 1994. *Leadership in Organizations*. 3th edition. USA:
Prentice Hall, Ine.